



المؤسسة العربية للديمقراطية



المنظمة العربية لمكافحة الفساد

مؤشر الفساد في الأقطار العربية

إشكاليات القياس والمنهجية

بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها

المنظمة العربية لمكافحة الفساد

والمؤسسة العربية للديمقراطية

عزمي الشعبيبي
عصام عدوي
عماد الشيخ داوود
فبصل عورتاني
محسن مرزوق

أحمد سليم
أحمد صقر عاشور
أروى حسن
صلاح الفزالي
عامر خياط



المؤسسة العربية للديمقراطية



المنظمة العربية لمكافحة الفساد

مؤشر الفساد في الأقطار العربية

إشكاليات القياس والمنهجية

بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها
المنظمة العربية لمكافحة الفساد
والمؤسسة العربية للديمقراطية

عزمي الشعيبي
عصام عدوي
عماد الشيخ داوود
فيصل عورتاني
محسن مرزوق

أحمد سليم
أحمد صقر عاشور
أروى حسن
صلاح الفزالي
عامر خياط

مؤشر الفساد في الأقطار العربية

إشكاليات القياس والمنهجية

بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها
المنظمة العربية لمكافحة الفساد
والمؤسسة العربية للديمقراطية

«الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبر بالضرورة
عن اتجاهات تبناها المنظمة العربية لمكافحة الفساد»
والمؤسسة العربية للديمقراطية

ISBN 978-9953-0-1508-8

الطبعة الأولى

بيروت، كانون الثاني/يناير ٢٠١٠

المنظمة العربية لمكافحة الفساد

بناية «بيت النهضة» - الطابق الخامس - شارع البصرة - الحمرا
ص. ب: 5291 - 113 - بيروت - لبنان
هاتف: 738680 (961) - 738683 (9611) - فاكس: 738680 (9611)
البريد الإلكتروني: info@arabanticorruption.org
الموقع الإلكتروني: www.arabanticorruption.org

© جميع حقوق الطبع والنشر محفوظة
للمنظمة العربية لمكافحة الفساد

توزيع

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «بيت النهضة»، شارع البصرة، ص. ب: ٦٠٠١ - ١١٣
الحمراء - بيروت ٢٤٠٧ ٢٠٣٤ - لبنان
تلفون: ٧٥٠٠٨٤ - ٧٥٠٠٨٥ - ٧٥٠٠٨٦ - ٧٥٠٠٨٧ (٩٦١١)
برقياً: «مرعبي» - بيروت، فاكس: ٧٥٠٠٨٨ (٩٦١١)
e-mail: info@caus.org.lb
Web Site: http://www.caus.org.lb

المحتويات

| | |
|----|---|
| ٧ | خلاصة الكتاب |
| ١٧ | تقديم عامر خياط |
| ٢١ | كلمة الافتتاح سليم الحص |
| ٢٣ | تمهيد محسن مرزوق |
| ٢٧ | المشاركون |
| | الفصل الأول : قياس ودراسة الفساد |
| ٢٩ | في الدول العربية أحمد صقر عاشور |
| ٣١ | مقدمة |
| ٣٤ | أولاً : مفهوم وظاهرة الفساد |
| ٤٢ | ثانياً : الفساد والحوكمة |
| ٤٣ | ثالثاً : إشكاليات قياس الفساد |
| ٥١ | رابعاً : مقومات جودة القياس |
| ٥٣ | خامساً : نظرة على تجارب القياس العالمية |
| ٦٥ | سادساً : الدراسات العربية |
| ٦٩ | سابعاً : الحاجة إلى مبادرة بحثية تخدم احتياجات المنطقة العربية .. |

| | |
|-----|---|
| ٧٣ | المناقشات |
| ٩١ | الفصل الثاني : المؤشرات والمبادرات العالمية |
| ٩٣ | (١): مؤشرات منظمة الشفافية الدولية أروى حسن |
| | (٢): المؤشرات المعتمدة |
| ١٠١ | من قبل البنك الدولي عماد الشيخ داوود |
| ١٠٥ | (٣): مؤشرات ومبادرات دولية أخرى عصام عدوي |
| ١١٢ | المناقشات |
| ١٢٩ | الفصل الثالث : الدراسات والمبادرات العربية |
| | (١): مؤشر مدركات الإصلاح |
| ١٣١ | في التجربة الكويتية صلاح الغزالي |
| ١٣٩ | (٢): دراسة التجربة الفلسطينية عزمي الشعبي |
| | (٣): منهجيات قياس الاستبيانات الميدانية : |
| ١٤٧ | حالة فلسطين فيصل عورتاني |
| ١٥٣ | (٤): دراسات وتجارب عربية أخرى أحمد سليم |
| ١٦٢ | المناقشات |
| ١٧٥ | الفصل الرابع : الحاجة إلى مبادرة إقليمية أحمد صقر عاشور |
| ١٨٥ | المناقشات |
| ١٨٥ | أولاً : مناقشات الورقة |
| ١٩٨ | ثانياً : مناقشة عامة |
| ٢١٩ | فهرس |

خلاصة الكتاب

يضم كتاب «مؤشر الفساد، إشكاليات القياس والمنهجية في الأقطار العربية» الأعمال والوقائع الكاملة للحلقة البحثية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد وبمشاركة المنظمة العربية للديمقراطية في فندق «كراون بلازا» في بيروت يومي ١٥ - ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٩.

إن تخصيص المنظمة العربية لمكافحة الفساد هذه الحلقة النقاشية للبحث في موضوع مؤشر الفساد، من حيث إشكاليات قياسه، ومنهجيته المتعددة، تلك التي تُستخدم دولياً واعتدنا رؤية تطبيقاتها على معظم أقطارنا العربية، وغالباً ما تعتمد هذه التطبيقات على الانطباعات الإدراكية، هو اعتبار يأتي في سياق نشر الوعي عن مكافحة الفساد وضرورة مواكبة ذلك الجهود لإيجاد البيئة المحفزة للتحوّل الديمقراطي في أقطار الوطن العربي. وانطلاقاً من هذا الاعتبار جرى عقد هذه الحلقة النقاشية بالمشاركة مع المؤسسة العربية للديمقراطية التي ضمت عدداً من الخبراء المتميزين للبحث في تطوير منهجية لقياس الفساد مبنية على تعريف وتحديد لتلك الظاهرة وتجلياتها، التي تعكس خصوصياتها في أقطارنا العربية، بما يمكن من مقارنة قياسها بشكل موضوعي، له جانب كمي، يتجاوز الاعتماد حصراً على الأبعاد الإدراكية. مع الإشارة إلى أن الهدف الأساسي لهذه الحلقة النقاشية كان مرتبطاً بفكرة تحقيق الشراكة الاستراتيجية التكاملية التي تسعى المنظمات إلى تحقيق أهدافهما المشتركة في مكافحة الفساد، وتحفيز التحوّل الديمقراطي في أقطارنا العربية.

والهدف هو تطوير مؤشر فساد موضوعي يستند إلى ما توصل إليه خبراء ونشطاء مكافحة الفساد في العالم، آخذين بعين الاعتبار خصوصية وطبيعة الفساد في المنطقة، ودرجة تطور المجتمع وترتيب أولوياته، وبما يسهل مكافحته ويساعد على وضع الخطط القابلة للتطبيق، كما يمكن من مقارنة

موضوعية بين دول المنطقة أو قياس درجة وكفاءة المبادرات المتحدة لمكافحة.

يحتوي هذا الكتاب على البحوث المقدمة إلى الحلقة النقاشية والتعقيبات عليها، إضافةً إلى وقائع المناقشات العامة التي تلت محاور وفصول الحلقة النقاشية. وتشكّل محتويات هذا الكتاب بمجملها محاولة جادة في بناء مشروع استراتيجي متكامل يسعى إلى تأسيس إطار مرجعي عربي لقياس الفساد المتفشي في المنطقة العربية، وبأخذ بالاعتبار خصوصيات هذه الظاهرة في مجتمعاتنا، والمؤثرات الثقافية والحضارية والتراثية السائدة فيها. ولقد كان هناك إجماع وقناعة تامين بين المتحاورين على وجوب السعي إلى تحقيق هذا الهدف من خلال تركيز النشاط لتحديد منهجية تمكّن أقطارنا العربية من اعتماد مؤشر (أو مؤشرات) للفساد، ولا تكون بالضرورة متعارضة كلياً مع المنهجيات المستخدمة حالياً في أقطار أخرى، ولكنها مكيفة وفقاً لواقعنا واحتياجاتنا، وقد لا تؤدي الغرض المطلوب. وهذا بالطبع لا يعني بالضرورة عدم الاستفادة القصوى من تراكم الخبرات الدولية في هذا المجال من خلال تطوير بعضها ليتناسب مع ما يتم تطويره من منهجية ترمي إلى قياس الفساد في أقطارنا العربية، وتؤدي في نهاية المطاف إلى تأسيس مرجعية عربية مشتركة تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات هذه الظاهرة في الوطن العربي.

كما تناولت أوراق عمل الحلقة النقاشية أهمية تعزيز وتوسيع وجود الجوانب والأبعاد الكمية والموضوعية لما يتم تطويره من مؤشرات قياس تصف بشكل موضوعي وعملي طبيعة ظاهرة الفساد في أقطارنا العربية وأبرز تجلياتها وأسبابها وطرق مكافحتها في كل قطاع من قطاعات المجتمع، مع التشديد على ضرورة عدم تجاهل البحوث والدراسات النوعية (Qualitative) التي لا بد منها للإضاءة على طبيعة الفساد في أقطارنا العربية. وقد أجمع المشاركون على أن إضفاء الأبعاد الكمية على ما يتم تطويره من مؤشرات لقياس الفساد ليس الهدف منه حصراً القياس الكمي للفساد، إذ إن هذا سيؤدي إلى نتائج عكسية إذا ما تم حصر مؤشرات القياس ضمن الأبعاد الكمية فقط. وقد تم الإجماع على أن تحقيق المزيد من تطوير أهداف القياس الكمي يجب النظر إليه من خلال إطار تكامله مع الدراسات النوعية، حيث إن الهدف الرئيسي من إضفاء الأبعاد الكمية على مؤشرات قياس الفساد هو تطوير مؤشرات تتمتع بمصدقية أكبر وقدرة عملية على استخدامها وتطبيق نتائجها. ذلك بأن حصر

مسألة القياس ضمن الأبعاد الإدراكية فقط يعرض مصداقيتها للاهتزاز، ولا يستجيب بشكل مباشر لأولويات المعالجة لصانعي السياسات، ولا يعطي فرصة لتقييم نتائج أعمالها في العلاج، وخاصة إذا ما تم استخدامها ضمن ظروف التحولات السياسية السريعة التي تشهدها معظم الأقطار العربية حالياً.

ضمن التوجّه نحو تحقيق الأهداف المشار إليها، قدم أ. د. أحمد صقر عاشور عرضاً تفصيلياً حول إمكان تنفيذ برنامج بحثي هدفه تحديد إطار منهجي وآلية عمل لإنشاء مؤشرات للفساد تعكس طبيعة هذه الظاهرة وتجلياتها في البلدان العربية، وتتوجه نحو إضفاء أبعاد موضوعية وكمية تعزز مصداقيتها من خلال عكسها لخصوصيات هذه الظاهرة في أقطارنا العربية. ويهدف العرض أيضاً إلى توجيه الأبحاث المعتمدة بما يؤدي إلى إضفاء أبعاد كمية تتجاوز الأبعاد الإدراكية التي تم استخدامها حالياً في معظم المؤشرات الدولية، وبالاستفادة مما جرى تطويره دولياً في هذا المجال من معايير أصبحت جزءاً من المنظومة الدولية في مجال تفعيل قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة.

وقد تم عقد هذه الحلقة البحثية ضمن جهود مكافحة الفساد في دول المنطقة العربية، بالاعتماد على جهود بحثية نظامية متعددة الجوانب، تبنى على الخبرات الدولية في مجالات قياس الفساد وتحليله وتشخيصه وتقييمه وفي المجالات نفسها المتعلقة بالنزاهة وأبعاد منظومة الحوكمة المرتبطة بالفساد والنزاهة. وتناولت الحلقة أيضاً أهمية تطوير مفاهيم متفق عليها بشأن النزاهة، وطبيعة القيم الإيجابية الضرورية لتصبح نابذة للفساد ومتحفزة للحفاظ على المال العام، بالإضافة إلى إشاعة مفهوم واضح عملي للشفافية في مجال العمل العام ومفهوم واضح لطبيعة وأشكال وآليات المساءلة في العمل العام.

رغم البداية المتأخرة نسبياً لهذه الجهود على مستوى المنطقة العربية، فإنه ينبغي أن تستفيد هذه الجهود من الخبرات الدولية السابقة، وأن تضيف إليها مفاهيمياً ومنهجياً وإجرائياً، مستفيدة من ثقافة المنطقة ودرجة تطور مجتمعنا العربي وأولويات احتياجاته؛ فما تزال قضية الفساد وأبعاده وأسبابه وتوابعه وسياقه الحوكمي (Governance Context)، وجهود المكافحة والمنع والوقاية، في مهدها رغم تعدد وتراكم الجهود البحثية عالمياً.

هناك إذن حاجة حقيقية إلى مزيد من بلورة وتحليل المفاهيم المتعلقة بهذه المتغيرات والأبعاد؛ فالكثير من جوانب القصور في القياس والبحث في هذا المجال، تعود إلى عدم التحديد الجيد للمفاهيم التي يبني عليها القياس والبحث. ويعنى هذا الحاجة إلى تناول ظواهر الفساد بما يتناسب مع طبيعته المركبة والمعقدة، وبناء أدوات بحثية تتناسب مع هذه الطبيعة. وهناك حاجة إلى بناء مقاييس ومناهج بحثية محلية تستطيع أن تقدم نتائج يمكن التعويل عليها في التشخيص والتقييم لظواهر وأنماط الفساد، وتوجيه برامج الإصلاح ومؤسسات مكافحة وتقييم نتائجها وفعاليتها.

تضمنت الحلقة البحثية محاولة لسد الفجوة القائمة في المعلومات والمعرفة النظامية المنهجية عن حالة الفساد والنزاهة، وجهود مؤسسات مكافحة وفعاليتها في دول المنطقة العربية. ويمثل البرنامج البحثي سلسلة ممتدة ومتجددة من الدراسات والبحوث التي تستند إلى منهجية محكمة تستفيد بالخبرات العالمية وتبني عليها، وتسلب الضوء على أوضاع الفساد والنزاهة محلياً، بما يمكن من المقارنة بين دول المنطقة، وعلى نحو يفيد في توجيه جهود مكافحة والإصلاح وتتبع نتائجها وفعاليتها. وتوفر هذه المقارنة، القائمة على أسس منهجية ومقننة، إفادة للمعنيين والباحثين والناشطين في هذا المجال، وتحفيزاً لجهود مكافحة والإصلاح بديلاً من الحالة الناجمة عن المقارنة الشكلية حول موقع الدول في مؤشر مدركات الفساد.

وبصورة محددة، يستهدف هذا البرنامج:

١ - قياس وتحليل وتشخيص أوضاع الفساد بأبعاده وأنماطه وتجلياته/ صورته المختلفة، في البلاد العربية.

٢ - تقييم وتشخيص عوامل الفساد والنزاهة ومسبباتهما وآثارهما وتوابعهما في البلاد العربية.

٣ - تقييم مكافحة الفساد من حيث هي برامج ومبادرات ونشاطات وآليات ومؤسسات، وتعزيز النزاهة في البلاد العربية، وتحديد مجالات تطويرها وزيادة فعاليتها.

٤ - تشخيص واقع ومدى نجاعة نظام النزاهة الوطني.

المؤشر :

- ١ - فحص مؤشرات متعلقة بوجود مظاهر الفساد وأشكاله؛
- ٢ - فحص الأسباب المؤدية إلى الفساد؛
- ٣ - رصد الإجراءات المتخذة لمكافحة الفساد؛
- ٤ - فحص واقع نجاعة نظام النزاهة الوطني من خلال فحص:
 - شفافية إجراءات العمل؛
 - متانة نظام المساءلة والرقابة واستقلالية المجتمع؛
 - فحص سلوك وممارسات العاملين في الشأن العام؛
 - قياس الفساد في قطاعات المجتمع جميعها لا في القطاع العام فقط؛
- مؤشرات تقيس مدى ملاءمة التشريعات والسياسات والإجراءات التي تؤسس لمواجهة الفساد وفقاً لمعايير اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).

بالإمكان توزيع المحاور التي تضمنتها الحلقة النقاشية بتعقيباتها ومناقشتها المفتوحة إلى أربعة فصول:

الفصل الأول، تناول بصورة رئيسية ظاهرة الفساد وإشكاليات البحث والقياس من خلال دراسة الفساد في الأقطار العربية، وتحليله وتحديد أنواعه، استناداً إلى رصد الخبرات العالمية وأهم التجارب والمحاولات التي جرت في الأقطار العربية في هذا الميدان، كمنطلق لتشخيص أشكال الفساد في المنطقة العربية وقياسه وتحليله، وذلك بغرض الخروج بمقترحات وتوجهات تلقي الضوء على ظاهرة الفساد وترصدها وتتبع الجهود في مكافحتها، وذلك ضمن سياق دعم جهود الإصلاح والتطوير، نظراً إلى أن الفساد لا يمثل انحرافاً في الممارسات المؤسسية وحسب، بل يمثل أيضاً أخطر وأهم العوائق والتحديات لقيام حوكمة جيدة وصالحة تحقق حُسن استخدام الموارد المجتمعية لتحقيق تنمية فاعلة ومستدامة في أقطارنا العربية. فالمصادقية لعملية الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي والتحويلات الديمقراطية والتنمية في إطار من المشاركة بشكل عام، وفي المجال المحدد المتعلق بإنشاء مؤشر لقياس الفساد

في أقطارنا العربية لا يعتمد حصراً على الحس الإدراكي في تحديد أبعاده وتأثيره في المجتمع، بل يتجاوز الإدراك بإدخاله عناصر موضوعية في القياس بهدف أن يحتوي الناتج المركب لمؤشر الفساد، إلى جانب كمي في قياسه.

وقد جرى في هذا السياق التطرق بإسهاب إلى سلسلة من الممارسات المطبقة والدراسات الدولية التي تحلل وتبلور المفهوم والأساس النظري للفساد وعناصره وأسبابه وتوابعه، وتجمع وتفحص وتقيم الأدبيات العالمية التي تناولت قياس الفساد والنزاهة، ومقابلتها بالتحليل النظري والمفهومي من ناحية، والتدقيق في منهجية بنائها وحدود استخدامها وخصائصها القياسية (Metric Properties) من ناحية أخرى.

كما جرى إلقاء الضوء على إشكاليات قياس ودراسة الفساد (على قلتها) في الأقطار العربية، وذلك بالاعتماد على رصيد الخبرات العالمية في هذا الميدان وعلى أوضاع واحتياجات المنطقة العربية، انطلاقاً من استعراض مداخل قياس الفساد، ثم عرض أهم التجارب والخبرات في قياس الفساد وتحليل ظاهرتيه، وكذلك عرض أهم التجارب والمحاولات العملية التي جرت في الأقطار العربية، بالإضافة إلى عرض لأهم العوائق والتحديات التي تواجه هذه الجهود، مع الأخذ بعين الاعتبار القلق حول مستقبل جهود مكافحة الفساد وكذلك الإصلاح بصفة عامة في غياب أداة قياس عربية موضوعية، والاستناد فقط إلى المؤشرات الدولية وتقارير المراقبين الدوليين بشأن الفساد ومنظومة الحوكمة في البلدان العربية، وهي التقارير التي أشارت إلى وجود فجوة كبيرة بين أغلب البلدان العربية وبقية بلدان العالم في أوضاع الفساد وجهود مكافحته وفي أوضاع منظومة الحوكمة.

ورغم تحسن أداء بعض البلدان العربية في بعض هذه المؤشرات خلال السنوات الأخيرة، فإن الصورة العامة ما تزال باعثة على القلق، حيث لم يحدث تحسن ملموس في مؤشرات أغلب البلدان العربية، إمّا بسبب غياب الإرادة السياسية لمكافحة الفساد بشكل جدي، وإمّا بسبب عدم القدرة على الخروج من هذه المؤشرات باستنتاجات محددة تساعد على توجيه جهود الإصلاح، مع الإشارة إلى أن أغلب المؤشرات التي تصدر عن المؤسسات الدولية تعتمد على انطباعات ومدركات عامة لا تفيد في تشخيص الأسباب أو في تحديد مواقع الخلل، وبالتالي في توجيه برامج مكافحة الفساد وإصلاح منظومة الحوكمة.

الفصل الثاني، جرى تخصيصه لبحث المؤشرات والمبادرات العالمية، حيث قُدمت لمحة ملخصة عن المؤشرات الخاصة بـ «الشفافية الدولية» (Transparency International)، لاسيما المؤشر المعتمد لديها وهو مؤشر إدراك الفساد (Corruption Perception Index-CPI)، الذي يسלט الضوء على الذين يقدمون الرشوة من القطاع الخاص. ويُعتمد للوصول إلى هذا المؤشر على عدد من استبيانات وإحصاءات يتم إجراؤها في الأقطار المعنية. ولقد استطاعت «الشفافية الدولية» من خلال طرحها هذا المؤشر أن تضع قضية الفساد على الأجندة الدولية، بالرغم من وجود سلبيات فيه حددها الخبراء في هذه الحلقة وتوقفوا عندها.

وتطرق الباحثون إلى مؤشر آخر يصدر عن «الشفافية الدولية» هو الباروميتر العالمي للفساد (Global Corruption Barometer)، الذي يختلف عن «مؤشر إدراك الفساد» وعن «مؤشر دفع الرشوة» من حيث اعتماده على المسوحات الأسرية (Household Survey) ويعتمد على استطلاع رأي الناس دون الخبراء ورجال الأعمال.

يبحث هذا الفصل أيضاً في المؤشرات التي يعتمدها البنك الدولي من خلال عرض مؤشر إدارة الحكم للبنك الدولي، الذي يبحث في معرفة مستويات السيطرة على الفساد ومستويات إدارة الحكم، كالمساءلة؛ فاعلية الحكومة؛ حكم القانون؛ الاستقرار السياسي؛ النوعية التنظيمية صعوداً وهبوطاً بالنسبة إلى دول العالم. فهو يقيس الحالة في ٢١٢ دولة في العالم، ويتضمن ستة مداخل (أبعاد) مرتبة أفقياً لقياس الحكم كمنطلق لتحديد مدى تماهي واتباع الدول لأسس مثلث الحكم الرشيد في إدارة نظمها السياسية.

وجرى في هذا الفصل أيضاً التطرق إلى مؤشرات ومبادرات دولية أخرى في مجال مكافحة الفساد، أو إشاعة الشفافية والنزاهة، وكيفية استخدام هذه المؤشرات، ومدى فعالية نظام النزاهة الوطني (NIS) في جميع أعمدة المجتمع، وخصوصاً في أعمدته الثلاثة الرئيسية، أي: الحكومة والقطاع الأهلي والقطاع الخاص، وبحث جدوى هذه المؤشرات في تحديد كفاءة بيئة كل عمود وفعاليتها ومناعتها.

الفصل الثالث، تم تخصيصه للبحث في «الدراسات والمبادرات العربية في حقل الفساد وطرق قياس مؤشرات»، حيث احتوى على دراسة حول «مؤشر الفساد في الكويت» تناولت حيثيات انطلاق هذا المؤشر وأبعاده

وأهدافه، لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وتحقيق الإصلاح. كما جرى التطرق في هذه الدراسة إلى استعراض المعايير الأساسية لقياس العدالة والفعالية والمساءلة والنزاهة والشفافية، التي اعتمدها مؤشر الفساد في الكويت كمنطلق لتحقيق الأهداف المرجوة في نشر الوعي الإصلاحي بأهمية مكافحه الفساد، وتعزيز ثقافة النزاهة والمساءلة والمحاسبة واحترام القانون.

كما احتوى هذا الفصل على دراسة حول التجربة الفلسطينية من خلال عرض ما يسمّى مؤشر الديمقراطية الفلسطينية (Democracy Index for Palestine)، وعرض نشاط منظمة أمان (Transparency Palestine - AMAN) ودورها في مكافحة الفساد. وكانت هذه المنظمة قد بدأت استخدام موضوع إجراء استطلاعات الرأي كمؤشرات عامة، وكان الهدف الأساسي من هذه الاستطلاعات تحريك الرأي العام، ووضع الموضوع على أجندة المجتمع، وإثارة الجدل حول الفساد، وزيادة الإدراك بمخاطره. وقد تم بعد ذلك تطوير هذه المبادرة عن طريق طرحها لبعض البرامج والاستبيانات التي سعت إلى قياس مدى تفاعل الناس مع هذه الطروحات، ومن خلال ذلك قياس التأثير الذي أحدثته هذه المبادرة في المجتمع. وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى البرنامج الذي وضعت هذه المحاولة لطلبة المدارس من أجل رفع مستوى وعيهم بمفهوم الفساد وأشكاله ومظاهره ونتائجه. وكان أحد نشاطات البرنامج إجراء استطلاعين: استطلاع لمعرفة مستواهم قبل بدء النشاطات هذه، واستطلاع في نهاية البرنامج لقياس مدى التأثير والتغيير الذي حصل عندهم.

انطلاقاً من هذا النشاط، جرى العمل على عدة مشاريع ليصبح موضوع القياس أحد أشكال وأدوات العمل المباشر، إلى أن بدأ إصدار التقرير السنوي عن الفساد في فلسطين عام ٢٠٠٨، حيث انطلق بعده التفكير الجدي في إيجاد مؤشر مساند للتقرير، بمعنى أن يكون إحدى أدوات إعداد التقرير. وبالتالي يتم استخدام المؤشر أولاً لتشخيص الواقع الفلسطيني، ثم يتم استخدامه كأداة لقياس التغيير في السنوات التي تليها، باعتبار أن التقرير سيكون تقريراً دورياً يتم إصداره باستمرار كل سنتين.

إن جوهر المنهجية المتبعة لتطوير هذا المؤشر، وهي ما تزال قيد التجربة، هو الاعتماد على متطلبات تنفيذ الالتزامات التي تحددها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، بالإضافة إلى مجموعة مؤشرات جرى تطويرها من

دراسة نظام النزاهة الوطني الذي يقيس مدى مناعة مؤسسات المجتمع المدني حيال ظاهرة الفساد. وقد أشير إلى خصوصية الحالة الفلسطينية بفعل وجود الاحتلال.

وقد أشار المشاركون في الفصل الرابع إلى أن البرنامج المقترح ينبغي ألاّ أن يبدأ من الصفر، بل هناك رصيد من الدراسات العالمية التي لها تفاصيل في البيانات عن متغيرات وجوانب عديدة. والمنطقة العربية ممثلة في العديد من قواعد البيانات المتاحة بشأن هذه الدراسات، وبالتالي يتعين فحصها وفرزها والتعرف عليها. لكن هذا الفحص وهذا الانتقاء ينبغي أن يكونا موجّهين بما نود أن نقوم به، وبما نحاول أو نسعى إلى تحقيقه؛ إذ ينبغي أن يكون الهدف الرئيسي تسليط الضوء على مجالات ومتطلبات الإصلاح وعلى السياق الحوكمي، وعلى الآثار والنواتج المبنية على ما تحقق من مبادرات وسياسات الإصلاح، وعلى طبيعة وآليات الإصلاح والمكافحة والمساءلة والرقابة والمحاسبة المناسبة لمجتمعنا بكافة أنواعها، وذلك ضمن وضع إطار استراتيجي للتنمية، وسد الفجوة، وإنجاح عملية التحول الديمقراطي.

وبالرغم من إدراك مدى الصعوبات التي تواجه مجتمعاتنا في معظم أقطارنا العربية، إن لجهة الدفع باتجاه الوصول إلى قيام مؤشر الفساد أو لجهة مؤشر قياس النزاهة والشفافية والمساءلة وإشكاليات قياسه في الأقطار العربية، فإن المنظمة العربية لمكافحة الفساد ترى ضرورة تحفيز المجتمعات المدنية في أقطارنا العربية لتمكينها من ممارسة دورها الريادي المنشود في دفع عجلة الإصلاح في كلّ الاتجاهات. ومن أبرز متطلبات نجاح الإصلاح وتحديد أولوياته هو التوصل إلى إنشاء مؤشر محلي لقياس الفساد في أقطارنا العربية؛ مؤشر لا يعتمد حصراً على الحس الإدراكي في تحديد أبعاده وتأثيره في المجتمع، بل يتجاوز الإدراك بإدخاله عناصر موضوعية في القياس هدفها أن يحتوي الناتج المركّب لمؤشر الفساد، إلى جانب كمي في قياسه، بالإضافة إلى فحصه مدى مناعة البيئة التي تتم فيها إدارة الشأن العام للفساد.

المنظمة العربية لمكافحة الفساد

تقديم

عامر خياط (*)

أيها الإخوة والأخوات الأعزاء،

بداية، ونيابة عن دولة الرئيس د. سليم الحص، الذي لم يتمكن من المشاركة في هذا اللقاء لإصابته بوعكة صحية أفعدته عن الحضور، أرحب بكم جميعاً أيها الأعزاء، وأرحب بشكل خاص بسعادة الأمين العام للمؤسسة العربية للديمقراطية، أ. محسن مرزوق.

هذه ورشة تَجَمُّعُ خبراء متميزين في الموضوع الذي نحن بصدد مناقشته والبحث فيه، وهو تحديد إطار تجري ضمنه محاولة برمجة منهجية تهدف إلى إنشاء مؤشر لقياس الفساد في أقطارنا العربية، لا يعتمد حصراً على الحس الإدراكي في تحديد أبعاده وتأثيره في المجتمع، بل يتجاوز الإدراك بإدخاله عناصر موضوعية في القياس، تهدف إلى أن يحتوي الناتج المركب لمؤشر الفساد على جانب كمي في قياسه. هذه المحاولة محورية ضمن برنامج عملنا، إذ إن النجاح فيها يوصلنا إلى الهدف الأساسي من إقامتها، وهو إصدار «الكتاب السنوي حول حالة الفساد في الأقطار العربية». وكما يعلم جميعكم، فإن الدليل الأشمل لقياس الفساد المتوفر حالياً في أدبيات هذا الموضوع، هو الإصدار الذي تقدمه منظمة الشفافية الدولية سنوياً تحت عنوان التقرير السنوي لحالة الفساد في العالم^(١).

(*) الأمين العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد.

(١) Transparency International, *Global Corruption Report* (Cambridge Press, MA: Cambridge University Press, various issues).

غير أن المنهجية المتبعة للقياس في منظمة الشفافية الدولية، تعتمد على تحديد مؤشرات إدراكية (Perception Index)، تُستنبط من خلال استبيانات يتم إعدادها في الدول المعنية، واستناداً إلى هذه المؤشرات الإدراكية، يتم تحديد المواقع التراتبية لهذه الدول في قائمة الفساد المرفقة بهذا التقرير.

وعند بحث مشروع قيام المنظمة العربية لمكافحة الفساد بإصدار كتاب سنوي يبحث في حالة الفساد في الأقطار العربية، رفض مجلس أمناء منظمنا اعتماد هذه الآلية في تحديد مؤشر للفساد في هذه الأقطار، حرصاً على توفير مستوى عالٍ من الموضوعية في التقييم، وشدد على ضرورة البحث عن مؤشر له أبعاد كمية، كي يخرج التحليل من خانة الإدراك إلى فسحة اليقين، وكى لا تساق الاتهامات في أقطارنا العربية بالاعتماد على الظن والشك. وعند بحث هذا المشروع مع الصديق العزيز أ. محسن مرزوق، الأمين العام للمؤسسة العربية للديمقراطية، وافق من حيث المبدأ على مشاركة المؤسسة فيه، على أن يتم، في المرحلة الأولى، عقد حلقة الخبراء للبحث في إمكانية التوصل إلى مؤشر يخرجنا من قيد البعد الإدراكي، إلى الفضاء الأوسع الذي يمكننا من بحث إمكانات تطوير قياس كمي. ويتم، في ضوء النتائج التي يتوصل إليها الخبراء، البحث في المرحلة الثانية من المشروع، المتعلقة بإصدار الكتاب السنوي.

إن مشاركة المؤسسة العربية للديمقراطية في هذا المشروع هي أمر محوري بالنسبة إلينا، وأغتنم هذه الفرصة باسم مجلس أمنائنا، لأتقدم منهم بجزيل الشكر والتقدير، آملاً أن يكون هذا العمل بداية لجهد مستمر، يتوسع ليشمل مواضيع وحقوقاً أخرى ضمن ما يجمعنا من أهداف وتطلعات.

ولعلّ من المفيد في هذا الفصل، أن أتطرق بشكل مختصر إلى مفهومنا للفساد. فالمنظمة العربية لمكافحة الفساد تبني مفهوماً شاملاً للفساد، يتجاوز على وجه الخصوص المفهوم المحدود، المتبنى من قبل البنك الدولي، أو من قبل منظمة الشفافية الدولية، أو منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، الذي يركز على الفساد الناتج من المعاملات التجارية والصفقات والأعمال المالية وعقود المقاولات والتجهيز. إن التعريف الذي تعتمده المنظمة العربية لمكافحة الفساد لمفهوم الفساد هو: «الاكتساب غير المشروع - أو دون وجه حق - لعنصرَي القوة في المجتمع: السلطة السياسية والثروة، في جميع الأنشطة القائمة في المجتمع». ويتعدى هذا التعريف التعريفات السائدة،

ويتصل على سبيل المثال باتخاذ القرارات في الشأن العام، خاصة في ما يتعلق بتخصيص الموارد الاقتصادية وتوزيعها وفق اعتبارات المصلحة الخاصة، وليس وفق الصالح العام، أو بالتضاد معه.

كما يشمل مفهومنا الفساد السياسي وغياب آليات المحاسبة والمراقبة وتأثير السلطة وتدخّلها في العملية الديمقراطية، وصولاً إلى كل ما يؤثر سلباً في أخلاقيات المجتمع، ويعيق التنمية المستدامة في البلدان العربية. وبالطبع، فإن منظمتنا ليست لديها أية أوهام بإمكان تحقيق هذا الهدف، إلا من خلال البحث العلمي المنهجي، وهو عمل ذو طبيعة تراكمية، تبدأ بإطلاق برنامج بحثي موجّه نحو تحليل ظاهرة الفساد، وهي بطبيعتها ظاهرة معقّدة ومركّبة ضمن مجتمعاتنا العربية، وتتضمن تحديداً للعوامل المشتركة فيها، وذلك كنقطة انطلاق نحو تطوير منهجية بحثية قد تساعدنا على إضفاء أبعاد كمية موضوعية على ما سيتم اعتماده كمؤشر لقياس الفساد. ولا يتحقق هذا الأمر إلا من خلال التصميم والثبات على العمل المنهجي البحثي، لوضع قاعدة أساسية للمعلومات عن ظاهرة الفساد، وتحديد المنهجيات التي تمكّننا من التعامل بشكل موضوعي وكمّي، بما يمكّننا من تحقيق تطلعاتنا، من أجل إنشاء مؤشر للقياس يأخذ في الاعتبار المؤثرات التاريخية والثقافية في طبيعة المكونات الأساسية لهذه الظاهرة في أقطارنا العربية، التي لا تنحصر في تحديد الفساد المالي، كما هو معتمد دولياً، الذي لا يفي بالغرض المطلوب لقياس هذه الظاهرة في بلداننا.

ختاماً، أمل أن تنتج هذه الحلقة النقاشية تصوراً لإطار بحثي شامل تحدّد ضمنه الاتجاهات البحثية الرئيسية، التي يمكن أن يؤدي تنفيذها ضمن برنامج بحثي متكامل إلى وضعنا على السكّة الصحيحة لتحقيق الهدف المنشود، وهو تجاوز الأبعاد الإدراكية في ما يختص بقياس الفساد في أقطارنا العربية. أشكركم على حضوركم الكريم لهذا الاجتماع، متمنياً لكم كل نجاح وسؤدد في ما نحن ساعون إليه.

كلمة الافتتاح

سليم الحص (*)

حال النزاهة، ونقيضها الفساد، بطبيعة الحال نسبية. فليس هناك في الدنيا مجتمع يتمتع بنزاهة مطلقة، أو يعاني فساداً مطلقاً، المجتمعات تكون في المقارنة أكثر أو أقل فساداً من سواها.

هذا الواقع يطرح السؤال البديهي: كيف يقاس الفساد، فتمكن المقارنة؟ هذا مع العلم أن الفساد في المجتمع، كالوجع في جسم الإنسان، يتفاوت حدّة بين مكان وآخر، كما بين حين وآخر. فنحن في حاجة إلى مؤشر، كمّي إذا أمكن، ليس فقط للمقارنة بين حال دولة وحال دول أخرى، بل أيضاً لتتبع سير الحال، سواء كان في اتجاه مزيد من الفساد أو تراجع في حدّته. كثيراً ما يستشعر المرء أجواء الفساد في بلد أو مجتمع ما، فيصدر حكمه بأن الفساد في هذا البلد أو المجتمع يزداد حدّة أو يتراجع، أو أنه في بلد أو مجتمع ما، أقل منه في بلد أو مجتمع آخر. لا غرابة إذا تفاوتت الآراء في هذا الصدد، فالرأي يعود إلى تقييم صاحبه، ولو كان هناك معيار موضوعي، أو عددي إذا أمكن، للفساد، لضاق مجال التفاوت في التقديرات.

والتحدي الذي يواجه المعنيين بمسألة النزاهة والفساد، هو في ترجمة الرأي إلى معيار موضوعي. فكيف السبيل إلى ذلك؟ هذا هو موضوع حلقتنا اليوم. إذا وُفقنا إلى إيجاد مقياس للفساد أو النزاهة، يَسُرُّ أماننا أمر تتبع حال

(*) رئيس مجلس الوزراء اللبناني الأسبق، ورئيس مجلسي الإدارة والأمناء في المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

أي مجتمع عبر الزمن، أي ما إذا كان يزداد فساداً أو يتحلل الفساد فيه مع الزمن، وكذلك يسرّ أمر المفاضلة بين مجتمع وآخر من حيث درجة النزاهة التي يتمتع بها. وفي تاريخ بعض الدول، حكام معينون عُرفوا بأنهم عاثوا في الأرض فساداً، وفي بعضها الآخر عُرف حكام بأنهم أطلقوا برامج إصلاحية ترمي إلى محاربة آفة الفساد وتعزيز حكم النزاهة.

والمنطلق يكون بطبيعة الحال في تعزيز آليات المساءلة والمحاسبة، التي تتلازم مع وجود نظام ديمقراطي فاعل. فكان من الطبيعي أن يأتي لقاءنا اليوم ترجمة لجهود مشترك بين المؤسسة العربية للديمقراطية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، ومن هنا ضرورة أن تتواصل الجهود المشتركة بين المؤسستين.

هكذا، فإن موضوع ندوتنا في غاية الأهمية في التصدي لآفة الفساد. وفقكم الله في التوصل إلى نتائج عملية تساعد على صون القيم الغالية في مجتمعاتنا، وهنا بالطبع علينا أن نستفيد من تجارب الغير الذي تصدى لهذه القضية قبلنا، إن على صعيد مكافحة الفساد، أو على صعيد تعزيز أجواء النزاهة.

تمهيد

محسن مرزوق (*)

اسمحوا لي في البداية أن أنقل إليكم تحيات مجلس أمناء المؤسسة العربية للديمقراطية، الذي ترأسه صاحبة السمو الشيخة موزة بنت ناصر المسند، وأن أشكر في بداية هذه الورشة المنظمة العربية لمكافحة الفساد على هذا العمل، الذي يأتي في إطار الشراكة مع المؤسسة العربية للديمقراطية.

والواقع أن هناك نقاطاً مشتركة بين المؤسسة العربية للديمقراطية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد:

أولها على مستوى عضوية مجلسي الأمناء، فدولة الرئيس سليم الحص ود. علي فخرو ود. عزمي بشارة، هم في الوقت نفسه أعضاء في مجلس أمناء المؤسسة العربية للديمقراطية، كما في مجلس أمناء المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

والنقطة المشتركة الثانية هي تقاطع الاهتمامات، فغير خافٍ عليكم جميعاً أن هناك علاقة ارتباطية عضوية بين مسألتَي الديمقراطية والفساد: فالفساد هو أحد أسس وأسباب التسلطية العربية، إذ يقوم البناء التسلطي على إفساد عام سياسي واقتصادي، وفي الوقت نفسه يحقق تواصله من خلال الاستفادة من الثروات والاستثمار بها بشكل غير شرعي.

وبذلك، لا يمكن الحديث عن تطهير النظام السياسي وتطويره من أجل التقدم باتجاه الديمقراطية، دون أن تكون مكافحة الفساد أحد عناصر هذا العمل. ومن هذا المنظور، من المهم جداً أن يتم تطوير دراسات للتعرف إلى

(*) الأمين العام التنفيذي للمؤسسة العربية للديمقراطية.

ماهية الفساد وكيفية وقوعه، بما يمكن من تطوير استراتيجيات لمكافحته، فالعلاقة بين العمل والعلم بالموضوع هي علاقة واضحة وجلية.

وعندما نتحدث عن البحث، فإننا نتحدث بالضرورة عن المناهج البحثية، ليس فقط منهج قياس الظاهرة، بل أيضاً منهج المقاربة النظرية. لهذا السبب، لما طرح موضوع إنجاز تقرير لقياس الفساد، كان السؤال الأساسي: هل مؤشرات القياس موجودة؟ والمقصود هو المؤشرات القياسية الكمية، والمؤشرات النوعية أيضاً.

وهنا في الواقع أعتقد أنه من المهم الربط بين المقاربتين: الكمية والكيفية، فمن الصعب جداً قياس أي ظاهرة اجتماعية مترياً أو سنتيمترياً أو ميليمترياً، نظراً إلى الطبيعة الزئبقية للمعطى الاجتماعي، لكونه ذاتاً وموضوعاً في الوقت نفسه.

ولذلك، فلا بد من جهة أولى من المزاوجة بين المقاربات الكيفية والكمية، ومن جهة ثانية، تجدر الإشارة أنه من الصعب جداً، عند دراسة الظواهر ذات الطابع السياسي أو الثقافي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، الاكتفاء بمقاربة المؤسسات أو البنى الظاهرة، إذ توجد بنى خفية غير مُأسَّسة وغير ظاهرة، قد تكون هي من يقوم بالأدوار الأساسية، سواء في إدارة السلطة السياسية أو في ميدان الاقتصاد، على حساب المؤسسات العادية مثل الوزارات.

هناك مجموعات تأثير وعصبية غير معلنة تشكّل الدولة الفعلية في الدول غير الديمقراطية، أو التي لم تطور بناءها المؤسساتي ولم تبسط سلطة العدالة بعد. وفي بعض الدول، يجري الحديث عن مافيات حقيقية مخفية، ولكن لها القدرة على اتخاذ القرار الاقتصادي الذي يشوبه الفساد بذاته من خلال آلية صدوره وتحكمه.

فكيف يمكن مقارنة هذا المخفي الذي ليس له مؤشرات ولا يصدر تقارير حول نفسه ولا يعقلن ذاته علناً؟

نحن إذن أمام تحديات منهجية مهمة، يضاف إليها طبعاً التحدي البديهي الخاص بخصوصية كل مجال بحث، مقارنة بالمعرفة الكونية، فدراسة أي سياق ثقافي واقتصادي وسياسي واجتماعي وتاريخي معين (مثل السياق العربي)، يتطلب نوعاً من الموازنة المنهجية غير المتماثلة تماماً مع المناهج المعتمدة في مناطق أخرى من العالم.

فرغم ضرورة الاعتماد على مؤشرات القياس الدولية، أو المعارف الدولية حول أي موضوع من المواضيع، سواء كان قياس التقدم والديمقراطية أو قياس الفساد، فإنه من البديهي، إذا انتقلنا من منطقة إلى منطقة لها سياقاتها الثقافية والاقتصادية والسياسية المختلفة، إجراء تعديلات منهجية، بحيث يصبح من الممكن معرفة خصوصيات هذه المنطقة. أما في المنطقة العربية، من الواضح أن هناك سياقات خاصة لا بد من أخذها في الاعتبار، خاصة في ما يتعلق بموضوع الفساد، الذي تحكمه اعتبارات ثقافية وسياسية.

من هذا المنظور، قامت المقاربة التي اعتمدها، نحن والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، على المبادرة أولاً إلى وضع مؤشر لقياس الفساد في المنطقة العربية يؤدي إلى رصد هذا الفساد، ومن ثم تطوير استراتيجيات لمكافحة.

ويمكن أن يؤدي تطوير هذا المؤشر إلى إعداد تقارير دورية، مرة كل سنتين على الأقل، حول مكافحة الفساد.

وهدف هذه التقارير طبعاً ليس وضع الناس في الزاوية، وليس حشر الأنظمة أو السلطات أو الشخصيات العامة في الزاوية، وليس هدفها أيضاً تقرير وجود الفساد هنا أو هناك، بل أيضاً تطوير قدرة اقتراحية، بتقديم توصيات ببناء وإيجابية هدفها تطوير استراتيجيات مكافحة الفساد.

وأتفق في هذا الإطار مع د. أحمد صقر عاشور، حين يقول في أواخر الدراسة التي قدمها إن «سد الفجوة المعلوماتية والمعرفية تتحقق من خلال القيام بسلسلة متجددة من الدراسات والبحوث، تستند إلى منهجية محكمة، وتستفيد من الخبرات العالمية وتبني عليها وفي الوقت نفسه طبعاً تجدها». والواقع أن ورقة د. عاشور المؤطرة لورشتنا هذه، قائمة كلها على ضرورة الإضافة وضرورة التجديد، فالمعارف لا يمكن أن تبقى ثابتة أبداً، وهذا يفيد في توجيه جهود مكافحة والإصلاح، ويزيد من نتائجها ومن فاعليتها.

إن بناء مؤسسات لمكافحة الفساد وإعلاء القانون العادل له أهمية بالغة بالنسبة إلى مؤسستنا، التي ترى أن المسألة الديمقراطية ليست فقط مسألة سياسية وليست فقط قواعد لعبة انتخابية، بل هي أيضاً بنية تحتية من المؤسسات، تقوم على المواطنة وعلى الثقافة الديمقراطية التي تشكل أول مستند لمسألة تداول السلطة واشتغال النظام السياسي.

المؤسسة العربية للديمقراطية هي مؤسسة حديثة، وهذه هي النقطة المشتركة الثالثة مع المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ولكن حداثة تأسيسهما طبعاً هي حداثة مموهة، باعتبار أن الخبرات التي قامت عليها فيها تراكم قديم، من الضروري تلقيحه بعضه ببعض، تحقيقاً للفائدة العامة.

نجدد عزمنا على التعاون مع المنظمة العربية لمكافحة الفساد من منظور استراتيجي، وأعتقد أن هذه الشراكة ستنتج عملاً سيكون فيه إضافة، حتى يترك عملنا أثراً في ممارستنا وأثراً في منطقتنا التي تعاني الكثير من المشاكل، بحيث لا يعرف المرء من أين يبدأ.

عامر خياط

شكراً أ. مرزوق على هذه الكلمة القيمة، وهناك نقطتان أثرتهما، أحب أن أعلق عليهما، لأنهما بالغتا الأهمية:

الأولى ربط موضوع تعزيز الديمقراطية في بلادنا بموضوع مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، وهذان أمران أساسيان، فنحن لا نستطيع القيام بدورنا بشكل جيد دون حد أدنى من الحريات، ودون وجود سقف عالٍ من الحرية، ودون وجود حكم صالح نستطيع من خلاله القيام بمهامنا.

النقطة الثانية التي أشرت إليها وأحب التشديد عليها، هي أن الغاية من قيامنا بإصدار التقارير السنوية حول حالة الفساد في الأقطار العربية ليست، وكما ذكرت سابقاً، لإدانة أي قطر عربي، أو بيان حالة الفساد فيه من أجل وضعه في تراتبية معينة في سلم المقارنة ببقية الأقطار العربية. نحن لسنا «أداة بوليسية» غايتها توجيه التهم والتشهير بالسلطة أو بالأجهزة التنفيذية أو بالعاملين فيها أو المتعاملين معها، هذه الأمور تعود إلى الممارسة السيادية للدولة، وهي المعنية باتخاذ ما يتوجب من إجراءات بهذا الشأن. إلا أنه من واجبنا زيادة إدراك الناس للمخاطر التي يسببها انتشار الفساد في المجتمع، وتأثير ذلك في قماشة المجتمع وبنيته، وفي أخلاقياته وثقافته.

يسعدني الآن أن أطلب من د. أحمد صقر عاشور طرح عنوان هذه الحلقة النقاشية من خلال ورقته، فليتفضل.

المشاركون

- د. أحمد سليم (مصر)
كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة بيروت العربية - لبنان.
- د. أحمد صقر عاشور (مصر)
أستاذ الإدارة العامة في جامعة الإسكندرية، والرئيس السابق للمنظمة العربية للعلوم الإدارية.
- أ. أروى حسن (مصر)
منسقة برامج أفريقيا والشرق الأوسط في منظمة الشفافية الدولية سابقاً - برلين.
- أ. أمل صالح (قطر)
مديرة مكتب الأمين العام التنفيذي للمؤسسة العربية للديمقراطية.
- أ. بشر فارس (العراق)
مدير دائرة الأبحاث في المنظمة العربية لمكافحة الفساد.
- د. صلاح الشمري (الكويت)
مفوض العلاقات الدولية في جمعية الشفافية الكويتية.
- د. صلاح الغزالي (الكويت)
رئيس مجلس الإدارة في جمعية الشفافية الكويتية.
- د. عامر خياط (العراق)
الأمين العام للمنظمة العربية لمكافحة الفساد.
- د. عبد الله عبد الله (الأردن)
مستشار برنامج الأمم المتحدة UNDP-POGAR - لبنان.

- د. عزمي الشعيبي (فلسطين) مفوض أمان لمكافحة الفساد.
- د. عصام عدوي (مصر) المدير القطري للمؤسسة الأمريكية للتنمية في مصر والمسؤول عن مشروع المساءلة والشفافية.
- د. عماد الشيخ داوود (العراق) أستاذ في جامعة النهريين - العراق.
- د. فيصل عورتاني (فلسطين) الرئيس التنفيذي/ ألفا العالمية.
- أ. محسن مرزوق (قطر) الأمين العام التنفيذي للمؤسسة العربية للديمقراطية.
- أ. يحيى حكيم (لبنان) اقتصادي - منظمة لا فساد.

الفصل الأول

قياس ودراسة الفساد في الدول العربية

أحمد صقر عاشور^(*)

(*) أستاذ الإدارة العامة في جامعة الإسكندرية، والرئيس السابق للمنظمة العربية للعلوم

الإدارية.

مقدمة

خلال العقد الأخير، تنامي الاهتمام بظاهرة الفساد في الدول العربية. وقد تجلّى هذا في إنشاء جمعيات ومنظمات وطنية في الدول العربية، تُعنى بالشفافية ومكافحة الفساد، كما تجلّى في إنشاء منطمتين على المستوى العربي/الإقليمي هما: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ومنظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»، وكذلك في عقد العديد من المؤتمرات والندوات، وصدور العديد من المقالات والتحقيقات الصحفية والكتب حول الموضوع. وقد واكب هذا الأمر اهتمام من قبل منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) بأوضاع الفساد في الدول العربية، حيث تم تضمين ١٦ دولة عربية في مؤشر مدركات الفساد (CPI) الذي يصدر عن المنظمة، كما تم تحليل أوضاع الفساد من خلال تقارير قُطرية أُعدت عن ثماني دول عربية خلال الأعوام السبعة الأخيرة، في التقرير العالمي عن الفساد (Global Corruption Report)، الذي يصدر كذلك عن المنظمة. وقد ساهم في تحريك الاهتمام بموضوع مكافحة الفساد، المؤتمر الدولي الذي عقدته المنظمة العربية للتنمية الإدارية بعنوان «النزاهة والشفافية والمساءلة: منظور استراتيجي مؤسسي» في العام ١٩٩٩، الذي شارك فيه البنك الدولي (World Bank)، ومنظمة الشفافية الدولية، ومنظمة الأمم المتحدة، وعدد من المنظمات الدولية والإقليمية المعنية بمكافحة الفساد. وقد تبني مؤخراً برنامج الحوكمة في الدول العربية (POGAR) المنبثق من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، موضوع الشفافية ومكافحة الفساد كبعد رئيسي في برامجها، حيث يزعم تبني عدد من الأنشطة والفعاليات التي تُخدم هذا البعد خلال الأعوام القادمة.

ولا ينبثق الاهتمام المتصاعد بالفساد من كونه ظاهرة تمثل انحرافاً في الممارسات المؤسسية فحسب، بل، وبدرجة أهم، من كونه يؤثر سلبياً وجوهرياً في أداء التنمية. ويجمع المعنيون بقضايا الفساد والحوكمة

(Governance) في الدول العربية، على أن تحسّن أداء التنمية فيها، يتوقف بدرجة كبيرة على جهود مكافحة الفساد وإصلاح منظومة الحوكمة من ناحية، وعلى تبني سياسات تنموية تتوجه إلى صالح الفئات والقطاعات المهمشة، وتسعى إلى دمجها في مسيرة التنمية، من ناحية ثانية. ويمثل الفساد أخطر وأهم العوائق والتحديات لإيجاد حوكمة جيدة تحقق حسن استخدام الموارد المجتمعية لتحقيق تنمية فعالة ومستدامة. وقد أكدت العديد من التقارير الدولية التي صدرت خلال الأعوام الأخيرة هذا المعنى، حيث ربطت نجاح التنمية في الدول العربية بالنجاح في جهود مكافحة الفساد، وفي إصلاح منظومة الحوكمة^(١).

هناك قلق على مستوى المنطقة العربية حول مستقبل جهود مكافحة الفساد، وحوّل الإصلاح بصفة عامة، في ما تشير إليه المؤشرات الدولية وتقارير المراقبين حول الفساد ومنظومة الحوكمة في دول المنطقة. فالمؤشرات الدولية، مثل تلك الصادرة عن منظمة الشفافية الدولية وغيرها من المؤسسات الدولية^(٢)، ومثل دراسات البنك الدولي^(٣)، تؤكد وجود فجوة كبيرة بين أغلب الدول العربية وبقية دول العالم، في أوضاع الفساد وجهود مكافحته وفي أوضاع منظومة الحوكمة.

وبالرغم من تحسّن أداء بعض الدول العربية في بعض هذه المؤشرات خلال السنوات الأخيرة بفعل المبادرات الحكومية، إلا أن الصورة العامة ما تزال باعثة على القلق، حيث لم يحدث تحسّن ملموس في مؤشرات أغلب الدول العربية، ناهيك عن عدم القدرة على الخروج باستنتاجات محددة من هذه المؤشرات، تعين على توجيه جهود الإصلاح. فأغلب المؤشرات التي تصدر عن

(١) World Bank, *Better Governance for Development in the Middle East and North Africa: Enhancing Inclusiveness and Accountability*, MENA Development Report (Washington, DC: The Bank, 2003), < <http://www.worldbank.org> >; Ahmed Sakr Ashour: «Integrity, Transparency and Accountability in Public Human Resources Management in Arab Countries,» UNPESA (March 2004), < <http://www.pogar.org/publications/finances/transparency/ashour04e.pdf> >; «Combating Corruption: Systemic and Strategic Perspectives,» POGAR- UNDP (2005); «Development-driven Public Governance Reform in the Arab Region,» Good Governance Initiative in Arab Countries, POGAR- UNDP (January 2005), and «Combating Corruption in Arab Countries,» POGAR- UNDP (2006).

Ashour, «Combating Corruption in Arab Countries».

(٢)

World Bank, *Ibid*.

(٣)

المؤسسات الدولية تعتمد على انطباعات ومدركات عامة، لا تفيد في تشخيص الأسباب، أو في تحديد مواقع الخلل، وبالتالي في توجيه برامج مكافحة الفساد وإصلاح منظومة الحوكمة.

وبالرغم من تزايد الاهتمام بخطورة وأبعاد وانعكاسات الفساد في الدول العربية، إلا أن الجهود المبذولة لا تتضمن تحليلاً نظامياً، أو تشخيصاً متعمقاً، أو تقييماً لتوابع الفساد وجهود مكافحته، فمثل هذه الجهود المنهجية تحتاج إلى دراسات متعمقة، لعل أغلبها لم يبدأ بعد. ولكي تحقق جهود مكافحة تقدماً وفعالية في السيطرة على الفساد وتحجيمه وتقليل صده، أيّاً كانت مصادر هذه الجهود، وأياً كان القائمون عليها، ينبغي توفير أرضية معرفية تحلل ظواهر الفساد وأنماطه، وتتقصى عوامله وأسبابه، وتوصّف وتشخص أشكاله القطاعية والمؤسسية، وتتعرف إلى توابعه ونتائجه، وتقيم برامج وجهود مكافحته. وينبغي لهذه الأرضية المعرفية أن تركز على أسس منهجية، تتيح الوثوق في ما تنتهي إليه من نتائج واستنتاجات، وتسمح بتحليل وفهم ظواهر الفساد وتشخيص أسبابه وأنماطه، ثم إخضاع كل هذا لقياس وتقييم ومتابعة، تمثل حجر الزاوية في نجاح برامج وجهود مكافحة.

وتحاول هذه الورقة إلقاء الضوء على إشكاليات قياس ودراسة الفساد في الدول العربية، اعتماداً على رصيد الخبرات العالمية في هذا الميدان، وعلى أوضاع واحتياجات المنطقة العربية. وتسعى الورقة إلى تقديم خلفية تعين على تبادل الرأي والحوار الذي سيجري في الندوة التي تعقدها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع المؤسسة العربية للديمقراطية. وتهدف الندوة إلى تبادل الرأي حول إشكاليات ومداخل قياس الفساد، وإلى تحليل أنواعه وعوامله في الدول العربية، بغرض الخروج بتوجهات ومقترحات تلقي الضوء على ظاهرة الفساد، وترصدها، وتتبع التقدم في جهود مكافحة. ويتمثل الغرض النهائي في تقديم العون للباحثين والمعنيين بهذه المشكلة، وفي دعم جهود الإصلاح والتطوير في هذا المجال.

ويتطلب الأمر ابتداءً تحليل مفهوم وظاهرة الفساد، بما يمكن من إرساء الأرضية الفكرية لجهود القياس والرصد والتحليل والتشخيص. وتقدم الورقة استعراضاً سريعاً لمداخل قياس الفساد، ثم عرضاً لأهم التجارب والخبرات العالمية في قياس وتحليل الظاهرة، وكذلك لأهم التجارب والمحاولات التي

جرت في الدول العربية، ثم تتناول الورقة جوانب الحاجة إلى مبادرة متكاملة للقياس والتحليل والتقييم في المنطقة العربية.

أولاً: مفهوم وظاهرة الفساد

إن تحديد مفهوم الفساد محل الدراسة، ينبغي أن يسبق ويوجه عمليات وإجراءات قياس هذه الظاهرة ورصدها. لهذا، فمن الضروري إيضاح طبيعة ظاهرة الفساد، من حيث مكوناتها، وعواملها/أسبابها، وتوابعها. وتتفق الأدبيات التي تناولت الفساد على أن الفساد هو «استخدام السلطة المخولة مؤسسياً، في تحقيق منافع خاصة/ذاتية، خارج النطاق الذي رسمت له». الفساد إذن هو انحراف في استخدام الصلاحيات المخولة لأفراد طبيعيين أو اعتباريين، في إطار مؤسسي يحولهم ممارسة هذه الصلاحيات لاستخدامها في أغراض وحدود معينة. ونتيجة لتوافر درجة عالية من الصلاحيات، ولتوافر الحكم التقديري لحائزي السلطة، مع ضعف المساءلة والرقابة والحساب على استخدام السلطة، يوظف شاغلو مواقع السلطة هذه الصلاحيات الممنوحة لهم في تحقيق منافع ومصالح خاصة/ذاتية، خارج ما رُسم لهم، وخارج الأغراض الممنوحة هذه الصلاحيات من أجلها.

ويحتوي الفساد على أشكال وأنماط عديدة، تعكس الصور أو المجالات التي يجري فيها الانحراف بالسلطة المؤسسية، وهو يشتمل على درجات متفاوتة من الانحراف، ودرجات مختلفة من إمكانية تبديد الموارد وإساءة استخدام الصلاحيات المرتبطة بالسلطة المخولة. كما إنه يتضمن نظاماً واسعاً تتفاوت فيه الصلاحيات التقديرية لحائز السلطة، وتتفاوت فيه ضوابط وآليات الرقابة والمساءلة التي يخضع لها. ويمثل احتكار السلطة، أي تقلص البدائل المتاحة للمتعاملين مع حائزها، وضعف المساءلة، قواسم مشتركة أساسية في مسببات الفساد. الانحراف بالسلطة المخولة يمثل إذن عرضاً لاختلال هيكل في منظومة السلطة (الاحتكارية) وفي هامش التقدير الذاتي وفي ضوابط المساءلة على الممارسات المرتبطة بالسلطة.

ويجري توظيف الصلاحيات المرتبطة بالسلطة المؤسسية لتحقيق المنافع الذاتية/الخاصة بصور مختلفة، بحسب طبيعة الموقع، ونطاق الصلاحية، ونوع الموارد التي تخضع للسلطة التقديرية أو ترتبط بالموقع. فقد تتمثل المنافع في

موارد أو موجودات أو خدمات مخصصة في الأصل لأغراض مؤسسية وظيفية، أو قد تتمثل في سلطات تخصيص موارد أو في الحصول على خدمات أو في الإعفاء من أعباء/التزامات، ليتم توجيهها عن عمد إلى غير المستحقين مقابل منفعة خاصة، أو قد تتعلق بقرارات يتم اتخاذها على أسس غير موضوعية لتحقيق المنفعة الخاصة. وقد تتمثل المنافع الخاصة في منافع مباشرة (الرشوة مثلاً)، أو في منافع غير مباشرة (تميز وإفادة الأقارب و«المحاسب»).

بناء على التحليل السابق، يتطلب حدوث الفساد توافراً عدد من المقومات أو العوامل الميسرة، أهمها:

- حيازة موقع مؤسسي يحتوي على سلطة احتكارية.
- توافر صلاحيات تقديرية لحائز السلطة (أي ضعف معايير وضوابط مباشرة السلطة).
- توافر مغريات ومنافع أو موارد ذات قيمة ترتبط بالموقع، تلتقي مع حاجات ملحة لشاغلي الموقع، أو مع تطلعاتهم (أطماعهم).
- ضعف المساءلة والرقابة على ممارسات السلطة والصلاحيات التقديرية.
- ضعف دور الأطراف المعنية، الداخلية والخارجية، خاصة المستحقين المستهدفين من القرارات أو التعاملات.
- سرية الممارسات المرتبطة بالسلطة (ضعف الشفافية).
- سيادة ثقافة وقيم وأخلاقيات متساهلة مع ممارسات الفساد، داخل الكيان المؤسسي، وخارجه (بين المتعاملين مع المؤسسة، وفي المجتمع المحيط بها).
- يمثل الفساد، بالمفهوم السابق إيضاحه، ظاهرة مركبة متنوعة متفاوتة الشدة، متعددة الأبعاد والأطراف والعوامل، إذ إن لها أشكالاً وأنماطاً عديدة. وتفاوت أنواع وأنماط الفساد بتفاوت حجمه، والسياق الذي يجري فيه، وطبيعة السلطة المرتبطة به. وفي ما يلي، أهم تطبيقات الفساد وفق الحجم والسياق وطبيعة السلطة:

١ - الفساد الكبير والفساد الصغير

يتعلق الفساد الكبير بممارسات الفساد التي تدرّ عوائد أو منافع كبرى، وعادة ما يتعلق بالممارسات التي تجري في المواقع العليا في الجهاز الإداري للدولة، حيث درجة السلطة ونطاقها أعلى، والموارد تحت السيطرة تكون أكبر وأعظم، وأهمية القرارات أخطر وأكبر. لهذا، فإن العوائد والمنافع والمغريات من الانحراف بالسلطة المخولة تكون كبيرة، وعادة ما تكون دوافع الفساد في هذه الحالات هي الجشع والطمع، أكثر من كونها مجرد تلبية احتياجات حياتية ضرورية، يفرضها ضعف الرواتب لدى شاغلي هذه المواقع.

أما الفساد الصغير، فيتعلق بممارسات الفساد التي تستهدف عوائد ومنافع محدودة في قيمتها. وعادة ما يحصل هذا النوع من الفساد في المواقع الدنيا من الجهاز الإداري للدولة، خاصة حالة الرشوة حينما تكون الرواتب متدنية (دافع الحاجة)، أو حالة المحسوبية والوساطة في التعاملات المحدودة القيمة.

أما حينما يقع الفساد الكبير والفساد الصغير داخل الجهاز الإداري للدولة، فيُسمّى الفساد الإداري.

٢ - الفساد السياسي، واقتناص الدولة

يتعلق الفساد السياسي بنظام الحكم في الدولة، وباستخدام المواقع السياسية العليا لتحقيق منافع خاصة. ويتم ذلك من خلال:

- عدم تداول سلطات الحكم واحتكارها لصالح نخبة محدودة.
- تقييد الفصل بين سلطات الدولة (أي اندماجها).
- التلاعب في الانتخابات وتزوير إرادة الناخبين.
- سيطرة تجمعات المصالح على العملية السياسية.
- إقصاء جماهير المواطنين عن المشاركة في العملية السياسية.
- تقييد قيام أو نشاط التنظيمات السياسية لصالح هيمنة تنظيم سياسي بعينه.

ويتم كل هذا بغرض الحفاظ على مصالح نخبة سياسية محدودة. ويتداخل الفساد السياسي في بعض جوانبه مع فساد اقتناص الدولة (State Capture Corruption)، حيث يتعلق الأخير بالسيطرة على المواقع العليا في أجهزة الدولة، لتحقيق مصالح خاصة لنخبة محدودة، فهو يتضمن الهيمنة على سلطات الدولة الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، بهدف توجيهها إلى خدمة مصالح هذه النخبة. وعادة ما يتم اقتناص الدولة بوسائل عديدة، منها أدوات ووسائل الفساد السياسي. وتمثل حالات الفساد السياسي واقتناص الدولة أخطر أنواع الفساد، لأنها تتم باستبعاد وتهميش القاعدة الواسعة من جماهير المواطنين وتقليص مشاركتها، وتوجيه سياسات الدولة إلى خدمة مصالح الفئة أو النخبة الحاكمة/المسيطرة على النظام وعلى أجهزة الدولة. وتتمثل المنافع المتحققة من هذه السيطرة في ثروات وموارد المجتمع ذاته. لذلك، فإن آثار الفساد السياسي واقتناص الدولة بالغة الخطورة على التنمية وفرص نهضة المجتمع وعدالة توزيع الثروة والدخل.

٣ - الفساد الاقتصادي والمالي

يتعلق هذا النوع من الفساد بالممارسات المنحرفة والاستغلالية للاحتكارات الاقتصادية وقطاعات الأعمال، التي تستهدف تحقيق منافع اقتصادية خاصة على حساب مصلحة المجتمع، بما لا يتناسب مع القيمة المضافة التي تسهم بها. وتحدث هذه الممارسات نتيجة غياب الرقابة، أو نتيجة ضعف الضوابط والقواعد الحاكمة لأعمال المنشآت التي لها هذه الوضعية.

أ - وينجم الفساد الاقتصادي عن تركيز السلطة الاقتصادية في كيانات احتكارية تعمل على المستوى الكلي أو القطاعي، وعن امتلاكها هامشاً تقديرياً واسعاً في القرارات التي تتخذها، مع ضعف الرقابة والمساءلة عليها. ويصدق هذا سواء كانت هذه الكيانات مملوكة للقطاع الخاص، أو مملوكة للدولة (مشروعات عامة أو هيئات اقتصادية).

ففي الحالة الأولى، يكون الاقتصاد بأكمله، أو قطاعات منه، عرضة للسيطرة الاقتصادية التي تكون ضحيتها جماهير المواطنين (المستهلكين)، الذين يشكلون جانب الطلب على ما تنتجه المنشآت الخاصة (المحتكرة). وفي الحالة الثانية، تكون المشروعات والهيئات الاقتصادية العامة عرضة لفساد يبدد

مواردها وإمكاناتها (الملوكة للمجتمع أصلاً)، ويجولها إلى ثروات خاصة لمن يديرها.

ويسهم الفساد الاقتصادي، في حالة احتكارات القطاع الخاص، في تراكم ثروات هائلة للمنشآت، نتيجة رفع الأسعار والتلاعب بالأسواق والغش في المعاملات والتواطؤ مع عناصر فاسدة في أجهزة الدولة واستمالتها لصالحها. وهي تسهم أيضاً في موجات تضخم الأسعار، بما يعنيه التضخم من زلزلة القواعد والأوضاع المعيشية لذوي الدخل الثابت في المجتمع، وهم غالبية. أما في حالة المشروعات والهيئات العامة، فهو يسهم في تقويض أداء هذه المؤسسات، وتبديد مواردها، وتقويض دورها في خدمة قطاعات تنموية هامة، كما يسهم في تكوين طبقة من الأثرياء، تكوّنت ثرواتها من نهب القطاع العام.

ب - أما الفساد المالي، فيتعلق بفساد المؤسسات المالية، مثل المصارف ومؤسسات وشركات الاستثمار والتأمين، وبورصات الأوراق المالية، والمنشآت المرتبطة بها. ويتبدى هذا النوع من الفساد في استخدام المؤسسات المالية للموارد المتاحة لها، لخدمة مصالح خاصة، بالتفريط في تطبيق القواعد والضوابط المهنية، وبإساءة استخدام أرضية الثقة المرتبطة بالأموال المتاحة لها، واستغلالها لتحقيق منافع خاصة للقائمين على إدارتها والمسؤولين فيها أو لخدمة أطراف خارجية غير مستحقة، أو بالتغريب بأصحاب الأموال والمودعين وصغار المستثمرين من خلال تقديم بيانات غير حقيقية.

وتمثل بورصات الأوراق المالية ساحة أخرى هامة لممارسات الفساد في المعاملات التي تجري فيها، باستغلال نقص الخبرة لدى صغار المتعاملين، وباستخدام المواقع المميزة والسلطة التي يحوزها البعض للحصول على منافع خاصة بهم على حساب الآخرين، أو بخلق اتجاهات خداعية في السوق، أو باستخدام أدوات مضاربة معقدة وزائفة يصعب على المتعاملين كشف أسسها. وتجري هذه الممارسات على قدم وساق حينما تضعف الرقابة على تعاملات السوق، وحينما تضعف القواعد الحاكمة لهذه التعاملات. ويمثل الفساد المالي العامل الأساسي في الأزمة المالية والاقتصادية المعاصرة، التي كشفت عن عمق الفجوة في آليات الضبط والرقابة، وغلبة نزعات الجشع والطمع والسعي إلى الربح، المرتبطة بعمل مؤسسات النظام الرأسمالي القائم على حرية الأسواق.

وفضلاً على هذا، يوجد الفساد الذي يصيب المعاملات الاقتصادية في البيع والشراء والمبادلة في الأسواق، حينما يسود الغش والتلاعب وعدم الوفاء بالعهود والإخلال بالاتفاقات والعقود. فهذا النوع من الفساد لا يرتبط فقط بالسلطة الاحتكارية، وإنما بانهيار منظومة الثقة والضوابط والقواعد المتعارف عليها، الحاكمة لمصداقية المعاملات والمبادلات.

٤ - الفساد في منشآت القطاع الخاص، ومؤسسات القطاع الأهلي/ غير الحكومي

إن نزعات الانتفاع الخاص نفسها، الموجودة لدى حائزي سلطة، والمخولة في ظل ضعف الرقابة، نراها أيضاً في منشآت القطاع الخاص. فالمسؤولون والعاملون في القطاع الخاص، قد يسيئون استخدام الصلاحيات المخولة لهم لتحقيق منافع خاصة بهم، على حساب مصلحة المؤسسة التي يعملون فيها. ويؤدي هذا إلى زيادة التكلفة أو هدر الفرص والموارد أو تبديد الأصول، مما يصب سلباً في أداء المنشأة، إذا شكلت ممارسات الفساد شقاً جوهرياً مؤثراً في أدائها.

وهذه الفرص والنزعات نفسها قد نراها أيضاً في مؤسسات القطاع الأهلي غير الحكومي، الذي تكمن مشكلته في أن منظمته لا تعمل وفق أهداف ربحية أو اقتصادية، ولا تخضع لمحكّات السوق، وهي تتشابه في ذلك مع المنظمات الحكومية التقليدية. لذلك، تكون فرص الفساد فيه شبيهة بتلك التي تسود في المنظمات الحكومية (الفساد الإداري)، لضعف رقابة أصحاب المصلحة، وهم جماهير المواطنين المتعاملين والمجتمع في حالة المنظمات الحكومية، والأطراف المؤسسية، وجماهير المتعاملين والمنتفعين في حالة المؤسسات الأهلية.

يمثل كل نمط من الأنماط السابقة منظومة كاملة من الظواهر والأعراض، والعوامل والأسباب، والأطراف المنتفعة والأطراف المتضررة، والتوابع والنواتج. ويحتاج كل نوع منها إلى برامج بحثية للكشف عن هذه المتغيرات، والتعرف إلى خصوصيتها وطبيعتها ودينامياتها داخل المجتمع الذي تعمل فيه. ولا يمكن تبين هذه الظواهر في إجمالها عبر الأنماط والمنظومات التي تعمل من خلالها، ففي مثل هذه المحاولات تبسيط مخلّ يطمس الفروق

بين أنماط الفساد وأنواعه، وبالتالي يبدد إمكانية فهم كيفية عمل هذه الأنماط، ويعيق إمكانية قيام برامج وجهود فعالة لمكافحةها والسيطرة على كل نمط أو نوع منها. وترتبط أنماط الفساد بعلاقات تشابكية، فالفساد السياسي والاقتصادي مثلاً، بما في ذلك توابعهما المجتمعية، يوفران مناخاً مهيئاً للفساد الصغير، وكلاهما يشكل أيضاً بيئة صالحة للفساد الذي يصيب المعاملات والمبادلات في الأسواق، عندما تنهار منظومة الثقة والضوابط القيمة التي تستند إليها. لكن فهم وتحليل وتشخيص كل نوع أو نمط من الفساد، هو نقطة البداية في التعامل معها ومكافحتها.

والفساد، فضلاً على السمات السابقة، ظاهرة متعددة الأطراف، ومركبة العوامل. فأطراف الفساد المتواطئة فيه والمنفعة منه عديدة، وهي تختلف عن الأطراف المتضررة منه، التي تمثل ضحية له. وهناك أطراف مباشرة وأطراف غير مباشرة، ولا يكفي أن يتم توجيه جهود مكافحة أو الإصلاح إلى طرف دون آخر، فهناك حاجة إلى التعرف إلى أطراف التفاعل المتواطئة والمستفيدة داخل الأجهزة وخارجها. ولا يكفي مجرد التعرف والتوصيف هنا، وإنما ينبغي تحليل الظروف والأوضاع المؤسسية للسلطات التي يجوزها مثلاً من يتلقون رشاوى من جمهور المتعاملين، حيث يكون مهماً لبرنامج مكافحة التعرف إلى نوع الخدمة التي يسيطر عليها من يتلقون الرشاوى، والسلطة التقديرية التي يجوزونها، ومعايير وإجراءات تقديم الخدمة، وطاقات الجهاز المقدم للخدمة مقارنة بحجم الطلب عليها، وآليات وضوابط المساءلة التي تخضع لها هذه الأجهزة، وما إذا كانت تشتمل على جودة وسرعة وكفاءة الخدمة المؤداة، وحسن التعامل مع طالبيها؟

كما يهم التعرف إلى سلطات وصلاحيات طالبي أو متلقي الخدمة في الرقابة أو المساءلة أو حتى الشكوى والالتماس في حالة عدم رضاهم عن المعاملة أو الخدمة المؤداة، بما في ذلك حالات الانحراف والفساد. ويدخل ضمن التحليل المطلوب ما إذا كانت الرشوة المقدمة مثلاً، هي لتيسير أداء الخدمة دون تغيير مواصفاتها أو معاييرها، أم لتجاوز المعايير والمواصفات التي تنص عليها اللوائح، أو التلاعب بها؟ كما يدخل أيضاً فحص نظم الأجور والحوافز وأسلوب تقييم أداء العاملين في هذه الأجهزة، وأسلوب اختيارهم وترقيتهم، وأنماط الإشراف والقيادة التي يخضعون لها. كما يدخل في

التحليل نوع المنافع المتحققة لمتلقي الخدمة من جراء انحراف الممارسات، فالحصول على مزايا (ربعية) كبيرة، تمكن من التربح السريع، كما في حالات تخصيص أراضي الدولة، أو التمتع بمزايا احتكار، أو الإعفاء من الضرائب والرسوم، أو تخفيض (بخس) تقييم أصول عامة أو مشروعات مملوكة للدولة (في حالة الخصخصة)، أو الإعفاء أو التلاعب باشتراطات رقابية على مواصفات سلعية أو متعلقة بإنشاء مشروعات إنتاجية أو خدمية، تختلف في نوع وحجم المنفعة عن حالات تيسير الحصول على الخدمة، بالقفز فوق التعقيدات البيروقراطية والتجاوز عنها.

هذه مجرد أمثلة لكيفية تحليل منافع وأوضاع الأطراف المتعاملة أو المتواطئة في الفساد، وهناك أمثلة عديدة أخرى، تتفاوت بحسب طبيعة معاملات الفساد وأنماطه. خذ مثلاً تلقي الدعم المالي لحملة انتخابية، أو الحصول على منافع من بعض منشآت القطاع الخاص موجهة إلى برلمانيين نظير مواقف داعمة لتشريعات تحايي هذه المنشآت، أو مثلاً جمع مسؤولين سياسيين على أعلى مستوى في أجهزة الدولة، وزراء أو برلمانيين، بين دورهم الرسمي، وملكيتهم لمنشآت خاصة، أو انشغالهم بأعمال تتعارض مع أدوارهم الرسمية أو السياسية. ويحتاج تحليل وفهم هذه الأوضاع، وأطرافها، والإطار المؤسسي الذي يسمح بها، إلى جهد بحثي مدقق ومتعمق، يكتفي بالمرجعيات العالمية، حيث يمس مباشرة نزاهة المستوى العلوي لأجهزة الدولة (الفساد الكبير). وتحتاج طبيعة هذه التعاملات وأطرافها إلى تحليل يختلف في طبيعته عن ذلك الذي يتعلق بممارسات الفساد الإداري (الفساد الصغير). ويبقى سؤال إضافي، ما هو دور الأطراف غير المباشرة في معاملات الفساد مثل الرئاسات العليا في الأجهزة التي يقع فيها الفساد، أو الأجهزة الرقابية، والقضاء والصحافة، ومثل الجمهور العام ومنظمات المجتمع المدني التي ينتظم فيها. هناك اهتمام متصاعد في أدبيات مكافحة الفساد بالدور الرقابي الهام المباشر وغير المباشر، الذي تقوم به هذه الأطراف في تعقب الفساد ومساءلة القائمين به.

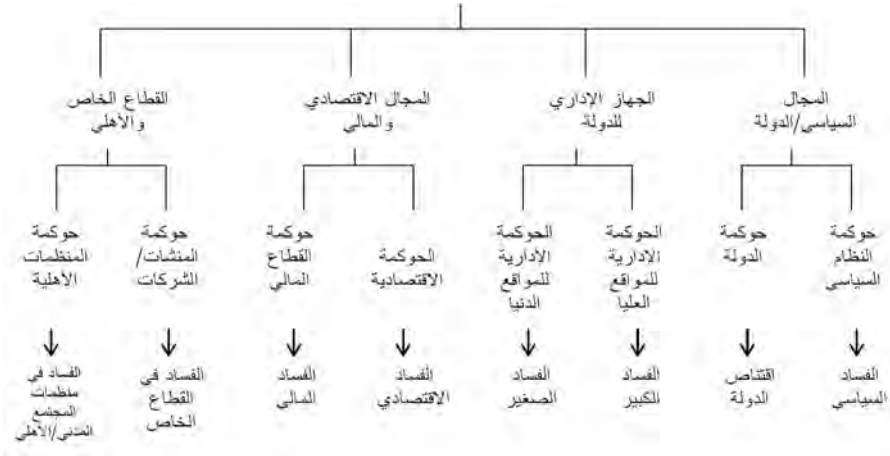
وتتفاوت وطأة الفساد وشدته ونمط ممارساته من مجتمع إلى آخر، لهذا، من الضروري أن يكون لجهود مكافحة وللأطراف المعنية بها، رصيد معرفي عن خصوصية أوضاع الفساد في البلد المعني. وهناك أيضاً اختلافات داخل

البلد الواحد بين القطاعات المصابة بالفساد في طبيعة الظروف والعوامل المهيئة له، والآليات التي تجري بها ممارساته وتعاملاته بين الأطراف المختلفة. وحتى في القطاع الحكومي، هناك اختلافات كبيرة بين طبيعة الفساد في قطاع التعليم (مثل الدروس الخصوصية، والغش في الامتحانات بتيسير من المراقبين، والكتب المدرسية... إلى تهاون الرقابة العامة على مؤسسات وممارسات التعليم الخاص)، وطبيعته في قطاع هيئات الضرائب، أو في قطاع الجمارك، أو في قطاع المشروعات الحكومية الكبرى ومشروعات البنية الأساسية، أو في قطاع الأمن والشرطة والمرور، أو في مجال تخصيص أراضي الدولة وفي مجال الإسكان. لذلك، فإن تكوين أرضية من المعرفة التطبيقية المستقاة من دراسة واقع الفساد في هذه الدوائر والقطاعات، يمثل أساساً لصياغة أولويات المكافحة على المستوى الوطني، ولتشكيل برامج وجهود المكافحة الموجهة إلى قطاعات بعينها. فضلاً على هذا، فإن هذه الأرضية توفر أساساً لتقييم توابع الفساد من ناحية، ولتقييم التقدم المحرز في برامج المكافحة على المستوى الكلي وكذلك القطاعي والمؤسسي في البلد المعني.

ثانياً: الفساد والحوكمة

في كل أنماط وأنواع الفساد، تبرز منظومة الحوكمة، أي هيكل وآليات السلطة والمساءلة والغايات المستهدفة والأطراف المعنية، باعتبارها العوامل المحددة لفرص الفساد، فمنظومة الحوكمة تشكل البنية المؤسسية الرئيسية التي قد تسمح بالفساد، أو تجعله صعب الحدوث. لذلك، فإن الكثير من الأدبيات المعنية بالفساد والنزاهة، التي ظهرت خلال العقدين الأخيرين، تربط بين الفساد والنزاهة، ومنظومة الحوكمة. وهي تركز على أهمية إصلاح منظومة الحوكمة كاستراتيجية مانعة ووقائية، بدلاً من تركيز جهود مكافحة الفساد على الكشف والملاحقة بعد حدوثه. وينبغي، استناداً إلى هذا، التمييز مفاهيمياً ومن حيث القياس، بين الحوكمة باعتبارها تحتوي على العوامل أو المتغيرات المؤسسية (السببية)، والفساد باعتباره نتيجة أو أثراً لهذه العوامل. ويعتبر تحليل عوامل الحوكمة هاماً، كآلية تشخيصية تساعد في فهم أسباب الفساد، وبالتالي وضع برامج المكافحة والمنع. ويمكن ربط مفهوم الحوكمة، وأنواع الفساد (وعكسه النزاهة) من خلال الشكل الرقم (1 - 1).

الشكل الرقم (١ - ١) الفساد/ النزاهة



ثالثاً: إشكاليات قياس الفساد

لن تكون لجهود مكافحة الفساد إمكانية إحراز نجاح على أرض الواقع، ما لم تستند إلى دراسات تحليلية وتشخيصية لظواهره وآليات مكافحته في البلدان العربية، تستند إلى مفاهيم منضبطة ومحكمة، لتدعم مصداقية نتائجها واستنتاجاتها. ويمثل قياس متغيرات الفساد أحد أهم الركائز المنهجية التي تحقق هذه المصداقية، فالقياس هو الذي يمكن من التعرف إلى نوعية وحجم ظواهر الفساد وشدتها ودرجة تغلغلها قطاعياً وهيكلياً، ويمكن من التعرف إلى آثارها وتوابعها وانعكاساتها، ويوفر إمكانية متابعة تطورها ومقارنتها داخلياً وخارجياً. ودون القياس النظامي، لا يتسنى إجراء تقييم موضوعي لفاعلية برامج وأنشطة المكافحة والإصلاح، والقياس المنهج هو الذي يوفر البيانات التي تمكن من التعرف إلى العلاقات بين ظواهر الفساد، وبينها وبين السياق الذي تجري فيه. ودون القياس النظامي، لن يمكن الوصول إلى استنتاجات موثوق فيها حول تشخيص الفساد وتحليل أسبابه وعوامله. والقياس النظامي للفساد هو الأساس أيضاً في تقييم النجاح والفعالية التي تحققها سياسات المكافحة والإصلاح من منظور الاتفاقيات الدولية الموجهة ضد الفساد، ومدى التزام الدول بها، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). ويمثل الفحص والتقييم المنهج لبرامج ومؤسسات المكافحة، ولأدوار الفاعلين الرئيسيين في الإصلاح

والمكافحة والمنع، ركيزة أساسية في نجاح الجهود الموجهة ضد الفساد.

هناك صعوبات وإشكاليات عديدة تواجه عملية قياس الفساد وتحليل عوامله وتقييم آثاره. أهم هذه الإشكاليات تتعلق بكون الفساد ظاهرة مستترة، يحرص أطرافها في أغلب الحالات على إخفاء معالمها، والإحجام عن الإفصاح عنها. وفي أغلب ممارسات الفساد، تحرص الأطراف المستفيدة على الحفاظ على سرية وقائعه، تجنباً للمساءلة والعقاب، وتحسباً لقيام الأطراف غير المباشرة المتضررة منه (طرف ثالث)، باستخدام هذه الوقائع ضدها. حتى إن الطرف المباشر المتواطئ، الذي قد يقع تحت ضغط يضطره إلى الدخول طرفاً في معاملة فساد، مثل اضطراره إلى دفع رشوة لتيسير معاملته (المشروعة أصلاً)، قد يتردد في الإفصاح عن واقعة الفساد، تجنباً للمتاعب التي قد تلاحقه مستقبلاً، في التعامل مع الجهة التي تغلغلت فيها ممارسات الرشوة أو الفساد. هناك إذن حالة من الكتمان والسرية تحيط بممارسات الفساد، لحماية أطرافه من المساءلة والملاحقة. ومن هنا تنبع صعوبة قياس الظاهرة وشواهداها وعواملها وانعكاساتها، ومن هذا المنطلق، تتطلب بحوث ودراسات الفساد، المستندة إلى قواعد منهجية (Methodological)، درجة عالية من الإبداع والاجتهاد الإجرائي والمنهجي، للتغلب على الصعوبة الكامنة في رصد الفساد وتحليل ممارساته وعوامله وآثاره.

قبل تسليط الضوء على أهم الخبرات العالمية والتجارب العربية في قياس الفساد، ينبغي تبين ماهية الجوانب التي يمكن أن تكون محوراً للقياس، والتعرف إلى المداخل المختلفة التي يمكن استخدامها وشروط القياس الجيد. فمثل هذا التحليل، يمكن من تنمية المعايير التي يتم الاستناد إليها في تقييم الخبرات والتجارب السابقة، ويمكن أيضاً من إيضاح الطريق وتوفير الركائز لمبادرة إقليمية يمكن أن تسهم في إلقاء الضوء على ظاهرة الفساد وعلى جهود مكافحة في البلدان العربية.

بداية، يتعين التأكيد أن الفساد في أغلب حالاته ظاهرة يحاول مرتكبوها إخفاءها، والتعتيم عليها، وإظهار الأمر بعكس ما يجري فعلاً. ولهذا، فإن القياس المباشر لممارسات الفساد يعتبر أمراً صعباً للغاية. هناك إذن نزعة قوية إلى الإنكار وعدم الإفصاح عن ممارسات الفساد، خاصة في مواجهة الأطراف المتأذية والمتأثرة سلباً به، وفي مواجهة الأطراف الرقيقة. أما داخل مجتمع مقترف الفساد، فقد لا تكون نزعة الإنكار قوية أو موجودة أصلاً. وفي بعض

الحالات، يتشارك المقترفون في الخبرة، إن لم يكونوا متنافسين، لمؤازرة بعضهم البعض، ولاستجلاب دعم معنوي ونفسي في ما بينهم. وهم قد يلجأون إلى هذا كآلية تبريرية أو تعويضية عن نظرة الاستنكار المحتملة التي قد يوجهها إليهم الآخرون، وكآلية لتوفير تبرير لهم، بأنهم ليسوا الوحيدين الذين يمارسون هذا المسلك، وللتغلب على ما يمكن أن يعتدل في نفوس البعض منهم، الذين قد تتنازعهم عوامل متضاربة، نتيجة اقترافهم ما يمكن أن يكون متعارضاً مع ما نشأوا عليه من قيم أو مبادئ. المشاركة مع الآخرين أو المقارنة بهم، أي مع من هم في زمرة الممارسة الفاسدة نفسها، تعمل كآلية لتبرير ودعم وتأكيد السلوك، وللتغلب على التنازع والصراع الداخلي (إن وجد).

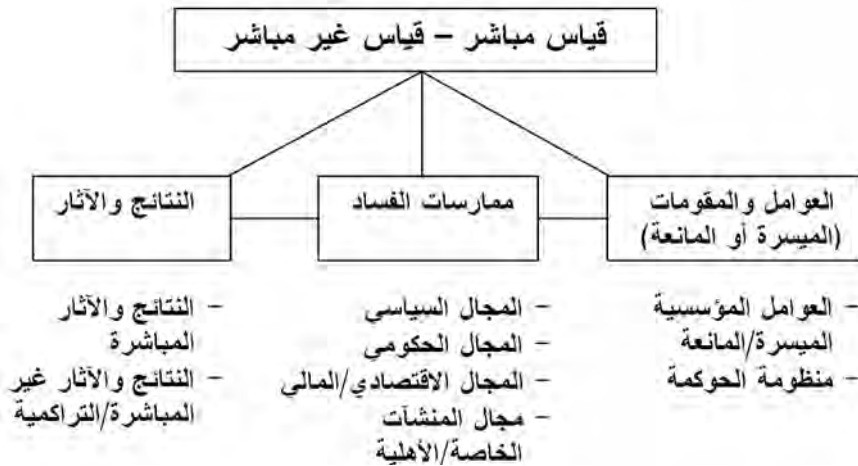
وتتفاوت هذه الآليات الدفاعية ونزعات الإنكار، بتفاوت نوعيات الفساد ودرجة شيوعه: ففي حالات الفساد السياسي، عادة ما يبالي النظام السياسي في الدعاية السياسية، ويحرص على أن تكون له أدواته الدعائية والإعلامية لطمس معالم الفساد الذي يتم ارتكابه، ولتأكيد مشروعية النظام وولاء المواطنين. وفي الفساد الإداري، يصعب رصد الفساد أو كشفه إذا تم في المواقع العليا، حيث تحاط ممارسات هذه المواقع بسياج من السرية، ويبالغ مقترفوه في اتخاذ أقصى درجات الحيلة وتجنب انكشاف أمورهم. فإذا كانت منظومة الحوكمة والأوضاع المؤسسية تسمح بوجود فساد في هذه المواقع، فإن القليل الذي يتم كشفه من خلال أجهزة الرقابة، قد يكون عينة من كثير، نجح مرتكبوه في إخفائه والتستر عليه. لهذا، فإن الإحصاءات الفعلية للفساد تمثل في الغالب جزءاً من كل أكبر، لم يمكن الكشف عنه. أما إذا كانت المنظومة الرقابية والبنية المؤسسية قوية، فإن ما يتم الكشف عنه يكون قليلاً فعلاً، وقد ينتج من قصور في إجراءات الحيلة، أو من وجود حلقات معينة تكشف الأمر أمامها، فقامت بالإبلاغ.

ويمثل شيوع الفساد في مستوى معين (الصغير مثلاً)، مؤشراً إلى صعوبة جهود المكافحة أو إلى صورتها. فقد يتعلق الأمر بخلل في المنظومة المؤسسية والحوكمة، طال أمده، فسمح بتحول ممارسات الفساد إلى نظام شائع. وفي حالة كهذه، تتحول ممارسات الفساد إلى ثقافة مؤسسية، ويعني تحولها إلى ممارسات شائعة وثقافة مؤسسية، في ما يعني، عدم فاعلية نظم وأجهزة الرقابة، واحتمال أن تكون هي ذاتها مشاركة في أنصبة من عوائد الفساد التي يتم تحقيقها، أو أن تكون متعاطفة لعلمها بوجود احتياج بالغ (إلى الرشوة

مثلاً)، عندما تكون مستويات الرواتب ضعيفة للغاية لكل العاملين في الجهاز الإداري للدولة. وفي حالات الفساد الاقتصادي والمالي، فإن القدرة على رصد هذه الحالات أيسر نسبياً من حالة الفساد الإداري بنوعيه (الكبير والصغير). فالاحتكارات والممارسات احتكارية، والغش في الأسواق، تعتبر نوعيات أكثر انكشافاً من تلك التي يقوم بها مسؤولون في مؤسسات حكومية أو خاصة. كذلك الحال في الفساد المالي، فإن توابعه تكشف عن وقوعه، فالعمليات غير المشروعة التي تتم من قبل مسؤولي المصارف أو منشآت الاستثمار أو شركات التأمين، لا تلبث أن تتكشف من خلال أوضاع التعثر التي تصيب هذه المؤسسات، وهي التي لا يمكن لفترة طويلة تغطيتها والتعتيم عليها. كذلك الحال في ما يتعلق بفساد المعاملات في البورصات، حيث تتراكم هذه الممارسات لتحدث انهياراً في أسعار وتعاملات البورصات، يكشف عن الانحرافات والتجاوزات التي سادت إلى حين.

ويمكن رصد وقياس الفساد (نظرياً)، بصرف النظر عن يسر أو صعوبة ذلك، من خلال عدد من المداخل أو الأساليب. وتتفاوت هذه الأساليب من حيث إنها تمثل قياساً مباشراً أو غير مباشر للظاهرة نفسها، أو للمقومات (العوامل والأسباب) المرتبطة بها، أو للنتائج المتولدة أو الآثار الناجمة عنها. ويمثل الشكل الرقم (١ - ٢) تحليلاً للمتغيرات أو العوامل محل القياس.

الشكل الرقم (١ - ٢) تحليل المتغيرات والعوامل محل القياس المتعلق بالفساد



ويمكن تصنيف المقاييس التي يمكن استخدامها كآآتي:

١ - المقاييس المباشرة/ الموضوعية

تملك الأجهزة الرسمية المعنية بالفساد، وكذلك المؤسسات التنفيذية، حصيلة من الخبرات، إذا تم تقنينها وترجمتها رقمياً إلى إحصاءات وبيانات كمية، يمكن أن توفر مقاييس ومؤشرات موضوعية بالغة الأهمية والفائدة. وبالرغم من أن المؤشرات الموضوعية تمثل جزءاً من كل أكبر، حيث تعكس ما تم كشفه، وليس ما حدث فعلاً، إلا أن ميزة المؤشرات الموضوعية تكمن في أنها لا تمثل انطباعات، ولا تعتمد على التقدير الذاتي. وتقدم هذه المؤشرات بيانات يمكن إخضاعها للتحليل، والخروج منها باستنتاجات تحمل هامشاً أقل في أخطاء التقدير والقياس (إذا تمت معالجتها باعتبارها جزءاً من كل)، من تلك المرتبطة بالمؤشرات الأخرى. وغالباً ما تمثل المؤشرات الموضوعية للفساد، نتائج عمل المؤسسات والأجهزة ذات الارتباط بالفساد، مقيسة بمؤشرات عن المدخلات أو المخرجات. فإحصاءات عمل أجهزة الرقابة أو المساءلة عن الحالات التي خضعت للتحقيق ونوعيتها، وقيمة مدفوعات الفساد المقترنة بها، ومؤشرات أجهزة النيابة/ الادعاء بشأنها، ومعدلات الإدانة القضائية، ومضامين الأحكام القضائية، ومعدلات ومؤشرات تنفيذ الأحكام، واسترداد أو مصادرة مدفوعات الفساد والثروات غير المشروعة المرتبطة بها، تمثل صورة من صور المؤشرات الموضوعية إلى عمل أجهزة الرقابة والأجهزة القضائية والتنفيذية المرتبطة بها، في ما يتعلق بقضايا الفساد.

ويمكن استنباط مؤشرات موضوعية لمجالات ومؤسسات أخرى، مشتقة من تحليل طبيعة عملها. مثال ذلك، درجة التزام الدول بالضوابط التي احتوتها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كذلك مؤشرات عمل البرلمان في ما يتعلق بالتعديلات التشريعية ذات الارتباط بمكافحة الفساد (أو تيسيره في حالة فساد الجهاز التشريعي ذاته)، وفي ما يتعلق بالاستجابات وطلبات الإحاطة، والأسئلة التي يطرحها الأعضاء حول قضايا الفساد ومكافحته. كذلك، يمكن استخلاص مؤشرات موضوعية ذات دلالة من تقارير وسجلات عمل أجهزة الرقابة المحاسبية، والرقابة والتفتيش الإداري،

وأجهزة مكافحة الفساد ذاتها إن وجدت، كما يمكن استخلاص الكثير من المؤشرات الموضوعية من الوثائق المتعلقة بالموازنة العامة، وبالحساب الختامي، وبالمشتريات والمشروعات الحكومية. وتتوقف إمكانية القياس المباشر والموضوعي على درجة توافر البيانات والإحصاءات عن مقومات وممارسات/ خبرات ونتائج الفساد، عبر أنواعه وقطاعاته المختلفة، وعلى مصداقية ودقة هذه البيانات.

وهناك عجز في البيانات والإحصاءات ذات العلاقة بالفساد، ليس فقط في الدول العربية (وهو كبير في هذه الدول)، وإنما على مستوى مختلف دول العالم. وتكمن أسباب العجز في أن جهود رصد وتحليل وقياس الفساد، تعتبر وليدة وحديثة نسبياً، وأن الظاهرة معقدة، وتنزع إلى التستر والاختفاء والتقنع. إضافة إلى ذلك، تظل إمكانية توفير هذه المؤشرات مرهونة بدرجة استعداد الأجهزة لإتاحة بيانات متعلقة بأنشطتها وعملها، ومدى توافر هذه البيانات بصورة نظامية. وكثير من الأجهزة الرقابية العربية يتعامل مع هذه البيانات باعتبارها معلومات سرية لا ينبغي الإفصاح عنها للغير، ويضع هذا قيداً كبيراً على جهود مكافحة الفساد، حيث لا يمكن الباحثين والمعنيين بمكافحة الفساد من الاستفادة من البيانات المتاحة عن عمل هذه الأجهزة. وبالرغم من أهمية وفائدة المؤشرات والإحصاءات الموضوعية، ينبغي على الباحث أن يدقق في درجة تغطيتها لظواهر الفساد، ودرجة اتساقها مع المتغيرات التي تحتويها دراسته، ودرجة الدقة والمصداقية التي تتسم بها.

٢ - المقاييس غير المباشرة/ الإدراكية

وتمثل المقاييس غير المباشرة محاولات لرصد الانطباعات عن الفساد، أو عن أوضاع الحوكمة، من خلال مقاييس للرأي، يهتم بها خبراء، لتقييم درجة وحدة الفساد وأنماطه، أو لقياس أبعاد أو عوامل معينة للحكومة، أغلبها على المستوى الكلي (الحكومة العامة للبلد ككل). وأغلب المقاييس المتاحة عن الفساد، التي تصدرها المؤسسات الدولية، مثل منظمة الشفافية الدولية، والبنك الدولي، والمنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum)، وكذلك مؤسسة غالوب (Gallop) لقياس الرأي العام، وكذلك أغلب المراكز

والمؤسسات الإقليمية والوطنية المعنية بالفساد والشفافية، تنتمي إلى هذه النوعية، التي تقيس انطباعات عينة من الأفراد الذين يمثلون إما الجمهور العام، أو شرائح من المتعاملين مع قطاع الدولة ككل، أو مع قطاعات أو مؤسسات بعينها. وتفاوت المقاييس غير المباشرة والانطباعية تفاوتاً كبيراً بين المؤسسات التي قامت بها، وعبر المبادرات التي تمت في الدول التي أجريت فيها الدراسات التي استخدمت هذه المقاييس. ولهذا، هناك مآخذ وجوانب قصور عديدة في هذه المقاييس، وحتى بالنسبة إلى تلك التي تمت بواسطة مؤسسات دولية، مما يصعب معه الاعتماد على بعضها في التشخيص وتوجيه جهود المكافحة، ناهيك عن المقارنة بين الدول، أو بين القطاعات فيها، أو بين أنماط وأنواع الفساد السائدة.

٣ - المقاييس الوسيطة: قياس الاستعداد المؤسسي

هناك بعض المحاولات البازغة في قياس الفساد تركز على درجة توافر مقوماته، في البيئة المؤسسية للجهة أو الجهات محل الدراسة. وقد قدم كاتب هذه الورقة أفكاراً حول هذا المدخل في المؤتمر الدولي الذي أقامته المنظمة العربية للتنمية الإدارية العام ١٩٩٩، كبديل لمدخل قياس المدركات، وكأسلوب يمكن من تشخيص الأوضاع المؤسسية المهيئة للفساد.

وتتمثل عوامل الاستعداد المؤسسي (Institutional Propensity) للفساد (أو النزاهة)، التي يقترحها كاتب هذه الورقة للتقييم والتحليل المؤسسي، في الآتي:

- درجة التعقيد البيروقراطي (في اللوائح والإجراءات).
- مدى السلطة التقديرية المتاحة للعاملين الذين يتعاملون مع الجمهور، أو يسيطرون على موارد عامة.
- درجة الشفافية في القرارات والمعاملات.
- درجة غموض (أو تقنين ووضوح) المعايير الحاكمة للقرارات والمعاملات.
- ضوابط ومعايير وفاعلية الرقابة والمساءلة عن الممارسات والقرارات والنتائج.

- كفاية مستويات الأجور للعاملين مقارنة بتكاليف المعيشة وبتلك السائدة في القطاع الخاص.

- درجة توافر ثقافة مجتمعية (في المجتمع المحيط) تقوم على النزاهة والعدالة، وثقافة مؤسسية داخلية تقوم على التجرد والأخلاقيات المهنية.

- آليات وضوابط الثواب والعقاب المرتبطة بممارسات الفساد والنزاهة، ودرجة قوتها وفعاليتها.

ويقارب هذا المدخل منظومة النزاهة الوطنية (National Integrity System) الذي تقدمه منظمة الشفافية الدولية. ويعتبر مدخل منظمة الشفافية مدخلاً كلياً على مستوى المجتمع بأكمله، يحاول مكافحة الفساد عن طريق تشخيص وتحليل ركائز النزاهة، ومحاولة تقويتها وتعزيزها. أما المدخل الجزئي المقترح هنا لتحليل الفساد، فهو يناسب مؤسسات القطاع الحكومي والمشروعات العامة، وكذلك الفساد/النزاهة في منشآت القطاع الخاص. ويركز المدخل المقترح على تحليل وتقييم ركائز النزاهة على مستوى المؤسسة أو درجة هشاشتها (Vulnerability)، ويحاول تبيين جوانب الضعف أو القصور، التي تهيئ لحدوث الفساد. ويمكن، بقياس وتقييم هذه الركائز أو المقومات، تشخيص مدى أهلية أو استعداد المؤسسة محل الدراسة للفساد. وبقدر ضعف مقومات النزاهة، تكبر إمكانية وجود ممارسات فساد، وبقدر توافر وقوة ركائز النزاهة، تقل احتمالات وجود الفساد. ويصلح مدخل التحليل المؤسسي لتشخيص الأوضاع القطاعية أو المؤسسية للفساد، وتحديد عناصر برنامج العلاج والمكافحة التي تركز على الأسباب.

وفي ظل تنوع ظواهر وممارسات الفساد (سياسي، إداري، اقتصادي، قطاع خاص وأهلي)، وتفاوت حجمه (كبير، صغير)، وتعدد صورته (رشوة، تريب من الوظيفة، تعارض مصالح، استفادة خاصة من الموارد المؤسسية، محسوبة، محابة... إلخ)، فإن عملية القياس ينبغي أن تحدد، ابتداءً، ما هو المستهدف بالقياس، وما الغرض الذي يخدمه هذا القياس، هذا ناهيك عن كون الأمر يتعدى الرصد إلى التشخيص والتحليل والمقارنة، للتعرف إلى أولويات ومجالات المكافحة والمنع والإصلاح. لهذا، فإن تصميم وتقييم المقاييس ينبغي أن يكونا موجّهين بالغرض المتوخى من استخدامها.

رابعاً: مقومات جودة القياس

أياً كان أسلوب القياس المستخدم في دراسات الفساد، فهناك عدد من المقومات والضوابط التي ينبغي أن يضعها الباحث في الاعتبار، وأن يُدخلها ضمن معاييرها في الحكم على جودة المقياس أو المؤشر المستخدم، والحكم بالتالي على جودة البيانات التي يولدها هذا المقياس. وتتلخص هذه المقومات والضوابط في الآتي:

١ - الغرض من البحث

ينبغي أن يتم اختيار وتصميم المقاييس المستخدمة، بحيث تفي بالغرض الذي يجري البحث من أجله. فإذا كان الغرض هو التعرف إلى الرأي العام حول الفساد، فلا بأس هنا من استخدام المقاييس الإدراكية أو الانطباعية. أما إذا كان الغرض هو تشخيص أوضاع الفساد ومقارنتها مؤسسياً وقطاعياً، فإن مقاييس الخبرات ومقاييس التحليل المؤسسي والمقاييس الموضوعية تكون البديل الأفضل. وإذا كان المقصود من التشخيص هو وضع برنامج للإصلاح المؤسسي، فإن مقاييس التحليل المؤسسي ومقاييس الخبرات المباشرة تكون المزيج الأفضل.

٢ - صدق (مصدقية) المقياس

المقياس الصادق هو الذي يقيس المتغير والمفهوم المراد التعرف إليه، لا أكثر ولا أقل، أي هو الذي يفي بالغرض من تصميمه واستخدامه. هناك رصيد علمي منهجي واسع في كيفية التحقق من صدق المقياس في أدبيات مناهج البحث في العلوم الاجتماعية، فهناك إجراءات للتحقق من الصدق الظاهري (Face Validity)، باستخدام حكم الخبراء ورأيهم، وإجراءات للتحقق من صدق المحتوى (Content Validity)، للثبوت من اشتغال مكونات المقياس على العناصر والمضامين الأساسية للظاهرة أو المتغير المستهدف قياسه، باستخدام أحكام الخبراء أيضاً. كما إن هناك إجراءات للتحقق من الصدق التجريبي (Empirical Validity)، ويتمثل في قدرة المقياس على الارتباط بمتغيرات أخرى خارجة عن نطاقه، ويتم بدراسة علاقات الارتباط بين المقياس والمتغيرات الأخرى.

وهناك كذلك إجراءات للتحقق من الصدق البنائي (Construct Validity)، وهو يتعلق بمختلف المعاني والدلالات والأبعاد التي يشتمل عليها المقياس في علاقته بالمفهوم المراد قياسه، وعلاقته بوسائل القياس ذاتها، والمتغيرات التي تفصح عن معناه ودلالاته. ليس القياس العلمي المنهجي للفساد وعوامله بالأمر السهل اليسير، إذا تعلقَت المسألة بالتحقق من معايير الصدق، ولكتاب هذه الورقة الكثير من التحفظات على مقاييس ومؤشرات الفساد المستخدمة في العالم، حيث لا يجري في أغلب الحالات إخضاعها لمعايير وإجراءات التحقق من صدقها.

٣ - ثبات المقياس

يمثل معيار الثبات (Reliability)، قدرة المقياس على التنبؤ بنفسه، أو إمكانية الاعتماد عليه (Dependability). فالمقياس الذي تتذبذب البيانات المتولدة عنه، بالرغم من استقرار الظاهرة التي يقيسها، يعني وجود أخطاء عشوائية في عمله، تؤدي إلى انخفاض ثباته. ويمثل ثبات المقياس متطلباً أو شرطاً أساسياً لتوفر الصدق، فلا يمكن لمقياس أن يكون صادقاً، دون أن يستوفي معيار الثبات. لكن توافر الثبات، وإن كان شرطاً ضرورياً لتحقيق الصدق، إلا أنه ليس شرطاً كافياً في حد ذاته، إذ يمكن أن يكون المقياس ثابتاً، لكنه يقيس شيئاً آخر، غير ذلك الذي صمم من أجله.

وهناك أنواع مختلفة من الثبات، لكل واحد منها إجراءات منهجية للتحقق منه: فهناك الثبات الداخلي للمقياس (الاتساق الداخلي)، ويتم التعرف إليه من خلال تقييم الارتباط بين عناصره أو بنوده. وهناك الثبات الزمني، وهو ثبات أو استقرار المقياس عبر نقاط زمنية لا تتغير خلالها الظاهرة محل القياس. مثال ذلك، الثبات الزمني للرأي العام، باستخدام العينة ذاتها على مدى أسبوعين، لم تبرز فيها أحداث على الساحة تغير في رأي المستجوبين. وهناك الثبات عبر القائمين بالتقييم إذا كانوا يقيّمون مفردات تنتمي إلى الظاهرة نفسها، فإذا كانت معايير المقيمين متطابقة، وكان أسلوب التقييم متسقاً عبرهم، فلن يتغير الأمر في ما لو كان القائم بالتقييم هو زيد أو عمرو. فإذا كان القائمون بالتقييم يمثلون مجموعات أو فرقاً مختلفة، تقوم كل واحدة منها بتقييم بلد أو قطاع أو مؤسسة، فمن المهم التحقق المسبق من

اتساق وتطابق المعايير المستخدمة من قبل كل منهم، واتساق كل منهم في الإجراءات التي يستخدمها والبيانات التي ينتجها. ويكون تقدير الاتساق بين المقيمين بمقارنة تقييمهم للجهة ذاتها، حيث يشير تفاوت تقييماتهم إلى ضعف الثبات عبر القائمين بالتقييم.

٤ - الإمكانية العملية والفائدة المتحققة

وهي تتعلق بإمكانية ويُسر القياس عملياً، وتكلفة البيانات المتحصّل عليها، والفائدة المتحققة من البيانات المتولّدة منه، وما إذا كانت تفيد في التشخيص والتحليل ووضع أولويات وبرامج المكافحة وتوجيه سياسات الإصلاح.

خامساً: نظرة على تجارب القياس العالمية

هناك رصيد لا بأس به من الخبرة الدولية في قياس وتقييم أوضاع الفساد اعتماداً على المقاييس الانطباعية/ الإدراكية. وتركز هذه المقاييس على المقومات الكلية، متمثلة في عوامل الحوكمة على مستوى البلد أو الدولة ككل، وعلى ممارسات الفساد الكلية، أو على مستوى قطاعات معينة. لكن المقاييس الموضوعية لعوامل الفساد وأسبابه تُعتبر محدودة للغاية، وكذلك الحال في ممارسات الفساد ذاتها، فهناك ندرة شديدة في القياس المباشر لممارسات الفساد. ونعرض في ما يلي لعينة مختارة من المقاييس العالمية التي تستند إلى منهجية وجهود بحثية مكثفة.

١ - مؤشر مدركات الفساد (CPI)، الصادر عن منظمة الشفافية الدولية

يعتبر هذا المؤشر المقياس الأكثر شهرة واستخداماً على المستوى الدولي، وهو يغطي الآن ١٨٠ دولة. ويقدم المؤشر الدرجة التي حصلت عليها الدولة في مقياس من ١ إلى ١٠، ثم المرتبة التي احتلتها الدولة بين الدول التي يغطيها المؤشر بناء على الدرجة. ويمثل هذا المؤشر مقياساً أو مؤشراً مهيّجناً (Hybrid) من عدد من المقاييس أو المصادر (سنة مصادر) التي تقدمها جهات مختلفة، وتمت معالجتها وتوحيدها في مؤشر يتراوح من ١ إلى ١٠ درجات،

تعكس درجة الخلوّ من الفساد للبلد محل التقييم. وكلما ارتفعت الدرجة، كان هذا مؤشراً إلى خلوّ البلد من الفساد، وكلما انخفضت، كان هذا مؤشراً إلى ارتفاع الفساد. ويتفاوت عدد مرات (مجموعات) التقييم التي استقى منها المقياس من بلد إلى آخر، ويتمثل المقياس (الدرجة) في المتوسط الذي احتسب من مرات/مجموعات التقييم. لهذا، فهناك تفاوت في درجة الاختلاف (الانحراف المعياري) بين مرات/مجموعات التقييم حول المتوسط المحسوب لكل بلد، وذلك من بلد إلى آخر. وقد تم تحويل درجات (متوسطات) البلدان المتضمّنة في المؤشر إلى مراتب (Ranks)، حيث يتضمن المؤشر ترتيب الدول من الأقل فساداً (مرتبة متقدمة)، إلى الأكثر فساداً (مرتبة متأخرة)، وتمرّ البيانات المستقاة من المسوح المختلفة بعمليات معالجة إحصائية، تستهدف توحيد القياس وتحقيق اعتدال البيانات (Normalization)، وردّها إلى قاسم مشترك يمكن من مقارنتها عبر الدول.

ولأن عدد الدول المتضمّنة في المؤشر يختلف من عام إلى آخر، حيث يحاول القائمون على المؤشر زيادة عدد الدول الداخلة في التقييم عاماً بعد عام، تصعب المقارنة على أساس المراتب بين الدول عبر الأعوام. ويحاول مؤشر مدركات الفساد تقديم ما يمكن اعتباره مؤشراً عاماً إلى درجة الفساد الكلي، الذي يمكن من المقارنة بين الدول. وخلال الأعوام الأخيرة، بدأ القائمون على إعداد المؤشر ينشرون معلومات عن منهجيته، وعن العمليات الإحصائية المختلفة التي يمرّ بها إعدادُه، وهو الذي يُقدّم، باعتباره مقياساً انطباعياً أو إدراكياً لدرجة وجود الفساد في الدولة، وباعتباره يشمل الفساد الكبير والفساد الصغير معاً. وقد وُجّهت انتقادات كثيرة إلى مؤشر مدركات الفساد، منها انتقادات قدمها مُعدُّ هذه الورقة، في عدد من المؤتمرات السنوية لمنظمة الشفافية الدولية. وبيّن الفحص والتقييم المنهجي للمؤشر، ضرورة توخّي الحذر في الاعتماد على دلالة المؤشر ومصداقيته، لأنه يعاني جوانب قصور منهجي، أهمها:

- كونه يقيس انطباعات ومدركات عامة عن البلد ككل، لم تجر دراسات لتقييم درجة مطابقتها للواقع الفعلي (تقييم مصداقية المؤشر (Validity)). كما إن هناك قصوراً في البيانات المتاحة عن الصدق البنائي (Construct Validity) للمقياس.

- كونه يُجمل أوضاع الفساد عبر القطاعات والمؤسسات، وبالتالي لا يمكن من تحليل ومقارنة مصادره القطاعية.

- كونه لا يفيد بأي صورة في التشخيص، ولا يمكن بالتالي الاعتماد عليه في صياغة سياسات وبرامج مكافحة.

- كون المؤشر يركّز على ظواهر الفساد الصغير، ويهمل نوعيات وأنماط الفساد المتعلق بالمراكز العليا، الذي يصيب ويمسك بقمة مؤسسات الدولة ذاتها. ونتيجة لهذا التركيز والقصور، فقد حصل عدد من الدول العربية على مراتب متقدمة نسبياً في مؤشر مدركات الفساد، بالرغم من أن البنية السياسية والمؤسسية في أغلب هذه الدول، تعطي المراكز العليا في الدولة صلاحيات واسعة دون مساءلة أو تعقيب، ودون فصل نسبي ولو أولي بين السلطات، ودون وجود آلية للمساءلة المجتمعية والجماهيرية، ودون وجود أرضية من الحريات السياسية تتيح أعمال هذه المساءلة.

- أن هناك غياباً للمعلومات الخاصة بمعاملات الثبات للمؤشر عبر الأفراد الذين يشكلون مجموعات التقييم، وعبر الدول، فليس هناك أي معلومات عمّا يُسمّى الثبات عبر القائمين بالتقييم (Inter-rater Reliability). وفي غياب هذه المعلومة، لا يمكن الوثوق في تطابق الأسس والمعايير التي استخدمتها المجموعات المختلفة من المقيمين، عبر الدول التي تم تقييمها، خاصة وأن هذه المجموعات تختلف من دولة إلى أخرى^(٤). فما الذي يضمن مثلاً أن المجموعات التي قيّمت دولاً مثل ماليزيا أو المملكة المتحدة أو الدنمارك أو مصر أو الأردن أو تونس أو الكويت، تستخدم الأسس والمعايير ذاتها عبر هذه الدول؟

وبالرغم من جوانب القصور والانتقادات العديدة التي أثّرت بشأن هذا المقياس، إلا أن درجاته ترتبط ارتباطاً ذا معنوية إحصائية بالعديد من المؤشرات التنموية والاقتصادية الموضوعية؛ مثل نسبة الفقر، ومتوسط الدخل، والاقتصاد غير الرسمي، ونصيب الدولة من الاستثمار الأجنبي المباشر، ونسبة

Michael Johnston, «Assessing the Progress of Anti-Corruption Efforts: «Actionable» (٤) Indicators of Reform,» (November 2006), < http://www.sdnpsd.org/sdi/issues/governance/governance/johnston_dhaka_paper.pdf > .

الإنفاق على التعليم والصحة، وكذلك بكل مؤشرات الحوكمة الستة التي تصدر عن البنك الدولي، وذلك في دراسة قام بها المؤلف لبرنامج الحوكمة في الدول العربية غطت دول العالم^(٥).

ويمكن تفسير هذا على اعتبار أن المؤشر، وإن كان ضعيف القيمة بالنسبة إلى التشخيص وإلى توجيه برنامج مكافحة وتحديد أولويات الإصلاح، يعطي تقييماً عاماً يمثل لقطة أو صورة إجمالية لدرجة الفساد في الدولة. وهو بهذا يمثل مرحلة أولى ينبغي أن تتلوها مراحل أخرى للقياس، تعين على التحليل والتشخيص وتحديد أولويات المكافحة والإصلاح. فهو مثل مقياس الحرارة الذي يستخدمه الطبيب كخطوة أولى في سلسلة من المقاييس التي تحاول الانتقال والتدرج من الأعراض إلى الأسباب، للوصول إلى طبيعة الداء وملاساته وأسبابه، تمهيداً لتحديد منهج العلاج الآني، ولتحديد منهج الوقاية مستقبلاً.

ونورد في الجدول الرقم (١ - ١)، مؤشر مدركات الفساد للدول العربية للعام ٢٠٠٨.

الجدول الرقم (١ - ١)
مؤشر مدركات الفساد (CPI) للدول العربية للعام ٢٠٠٨

| الترتيب | الدرجة | الدولة |
|---------|--------|---------|
| ٩٢ | ٣,٢ | الجزائر |
| ٤٣ | ٥,٤ | البحرين |
| ١٠٢ | ٣,٠ | جيبوتي |
| ١١٥ | ٢,٨ | مصر |
| ١٧٨ | ١,٣ | العراق |
| ٤٧ | ٥,١ | الأردن |
| ٦٥ | ٤,٣ | الكويت |
| ١٢٦ | ٢,٦ | ليبيا |

يتبع

Ashour, «Combating Corruption: Systemic and Strategic Perspectives».

(٥)

| تابع | | |
|------|-----|----------|
| ١٠٢ | ٣,٠ | لبنان |
| ٨٠ | ٣,٥ | المغرب |
| ٤١ | ٥,٥ | عمان |
| ٢٨ | ٦,٥ | قطر |
| ٨٠ | ٣,٥ | السعودية |
| ١٧٣ | ١,٦ | السودان |
| ١٤٧ | ٢,١ | سورية |
| ٦٢ | ٤,٤ | تونس |
| ٣٥ | ٥,٩ | الإمارات |
| ١٤١ | ٢,٣ | اليمن |

عدد الدول: ١٨٠ دولة

المصدر: منظمة الشفافية الدولية.

٢ - دراسات وقاعدة بيانات البنك الدولي عن الحوكمة

يقوم البنك الدولي منذ العام ١٩٩٦ بدراسات عن الحوكمة، تغطي الآن ٢١٢ دولة، وصدر عنه العديد من التقارير التي كان الباحث الرئيسي في عدد كبير منها دانيال كوفمان (Daniel Kaufmann). ويجري تطوير وتحديث قاعدة البيانات بصفة دورية، وهي تغطي ستة أبعاد للحوكمة العامة:

- حرية الرأي والمساءلة (Voice and Accountability).

- الاستقرار السياسي (Political Stability).

- فاعلية الحكومة (Government Effectiveness).

- جودة التدخل (Regulatory Quality).

- سيادة القانون (Rule of Law).

- السيطرة على الفساد (Control of Corruption).

ويعتمد كلُّ بعد من هذه الأبعاد على مجموعة من المقاييس التي يقوم بها خبراء. فهي، وإن كانت تقييمات ذاتية للخبراء، إلا أنها تستند إلى خبرة

المتخصصين، لذلك تمثل أداة فعالة للحكم على منظومة الحوكمة العامة. لكن هذه الأداة لا تمكن من تمييز المقومات المتعلقة بالفساد الذي يجري على المستوى الكلي، نتيجة غياب التعددية السياسية، أو غياب أو ضعف تداول السلطة، أو ضعف المشاركة في العملية السياسية، أو نتيجة اقتناص أجهزة الدولة. وحتى البعد الخاص بالسيطرة على الفساد، لا يميز بين أنماط وأنواع الفساد، ولا يحدد وطأتها على القطاعات المختلفة للمجتمع، أو بين أجهزة الدولة. وفي الجدول الرقم (١ - ٢)، مؤشرات الحوكمة للدول العربية، الصادرة عن البنك الدولي لعام ٢٠٠٧، ودرجاتها محسوبة من ١٠٠.

الجدول الرقم (١ - ٢) الدول العربية في مؤشرات الحوكمة الصادرة عن البنك الدولي (٢٠٠٧)

| الدولة | حرية الرأي والمساءلة (Voice and Accountability) | الاستقرار السياسي (Political Stability) | فاعلية الحكومة (Government Effectiveness) | جودة التدخل (Regulatory Quality) | سيادة القانون (Rule of Law) | السيطرة على الفساد (Control of Corruption) | المتوسط العام |
|---------|--|--|--|---|--------------------------------------|---|------------------|
| الجزائر | ٢٠ | ١٣ | ٣٦ | ٢٦ | ٢٦ | ٤١ | ٢٧ |
| البحرين | ٢٥ | ٣٤ | ٦٨ | ٧٩ | ٦٩ | ٧٣ | ٥٨ |
| جيبوتي | ١٨ | ٤١ | ١٤ | ٢١ | ٤٠ | ٤٠ | ٢٩ |
| مصر | ١٢ | ٢٢ | ٣٩ | ٤٣ | ٥٢ | ٣٦ | ٣٤ |
| العراق | ١٠ | صفر | ٢ | ٧ | ١ | ٢ | ٣,٦ |
| الأردن | ٢٧ | ٣٤ | ٦٥ | ٦٢ | ٦٥ | ٦٧ | ٥٣ |
| الكويت | ٣٤ | ٦٠ | ٦٣ | ٦١ | ٧١ | ٧٢ | ٦٠ |
| ليبيا | ٢ | ٦٤ | ١٢ | ١٧ | ٣٢ | ٢٢ | ٢٤ |
| لبنان | ٣٤ | ٤ | ٢٩ | ٤٨ | ٣٠ | ٣١ | ٢٩ |
| المغرب | ٢٩ | ٢٧ | ٥٥ | ٥١ | ٥١ | ٥٣ | ٤٤ |
| عمان | ١٩ | ٧٢ | ٦٧ | ٧٠ | ٧٢ | ٧٣ | ٦٢ |
| قطر | ٢٨ | ٧٦ | ٥٨ | ٦٧ | ٨٠ | ٨٢ | ٦٥ |

يتبع

تابع

| | | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| ٤٢ | ٥٨ | ٥٩ | ٥٢ | ٥١ | ٢٥ | ٧ | السعودية |
| ٦ | ٥ | ٤ | ٩ | ١١ | ٢ | ٥ | السودان |
| ١٩ | ١٩ | ٣٧ | ١٠ | ١٦ | ٢٥ | ٥ | سورية |
| ٥١ | ٦٠ | ٦٠ | ٥٧ | ٦٩ | ٤٧ | ١٣ | تونس |
| ٦٦ | ٨٢ | ٧٠ | ٧٢ | ٧٩ | ٧٣ | ٢٣ | الإمارات |
| ١٩ | ٣٣ | ١٨ | ٢٤ | ١٣ | ٨ | ١٧ | اليمن |
| ٣٤ | ٤٦,٥ | ٧٤ | ٤٣,٢ | ٤٢,٥ | ٣٥ | ١٨ | متوسط الدول العربية |
| ٥٠,٠٤ | ٥٠,٠٧ | ٥٠,٠٥ | ٥٠,٠٦ | ٥٠,٠٢ | ٥٠,٠٥ | ٥٠,٠٣ | متوسط دول العالم |

World Bank's Governance Indicators Database.

المصدر:

٣ - التقرير العالمي للنزاهة

يصدر هذا التقرير عن منظمة النزاهة العالمية، وهي منظمة أنشئت منذ بضعة أعوام، ومقرها مدينة واشنطن في الولايات المتحدة الأمريكية. وتقوم المنظمة بإصدار تقرير يشمل مجموعة من المؤشرات عن النزاهة، تغطي عوامل الحوكمة والفساد. وبدلاً من قياس الفساد، فإن مؤشرات النزاهة تحاول تقييم مقدرة المواطنين ومنشآت الأعمال على معرفة ما يجري في الحكومة، ومتابعة أعمالها ومواجهة انحرافاتهما. وتتضمن المؤشرات قياساً لعوامل شبيهة بتلك التي يصدرها البنك الدولي عن الحوكمة، وإن كانت غير متطابقة معها. وتشمل المؤشرات:

- المجتمع المدني، وإتاحة المعلومات، والإعلام.
- الانتخابات العامة (المشاركة والنزاهة والتمويل).
- مساءلة الحكومة (الجهاز الإداري، الجهاز التشريعي، القضاء، الموازنة العامة).
- الإدارة والخدمة المدنية (النُظُم الإدارية والمشتريات والخصخصة).

- مؤسسات وآليات الرقابة والمحاسبة (المؤسسات الرقابية الرئيسية، وأهم مجالات الرقابة).

- مكافحة الفساد، وسيادة القانون.

وفضلاً على القياس الذي يغطي المؤشرات الستة السابقة، يجري تجميع هذه المؤشرات في مؤشر جامع، هو المؤشر العالمي للنزاهة (Global Integrity Index). ويتم تكوين التقييم الذي تعتمد عليه المؤشرات، من خلال مجموعات من الخبراء ومجموعة كبيرة من المراجعين (Peer Reviewers) من مناطق مختلفة من العالم. ويغطي المقياس ٥٥ دولة (٢٠٠٧).

وبالرغم من أن المؤشرات العالمية للنزاهة تمثل تطويراً كبيراً في مؤشرات الحوكمة والنزاهة، إلا أنه يؤخذ عليها تركيزها على الآليات والمؤسسات الرسمية، التي تشكل سياج حماية للنزاهة، أو تمثل العوامل التي تعمل ضد الفساد، ولا تتناول المؤسسات غير الرسمية. كما يؤخذ عليها أنها تغير منهجية وإجراءات القياس بين عام وآخر، بما يشكل صعوبة في المقارنة الزمنية، وأنها كذلك لا تميز بين القطاعات المعرضة للفساد، حيث تتناول عوامل النزاهة من منظور كلي. ويورد الجدول الرقم (١ - ٣) عناصر المؤشر العالمي للنزاهة للدول العربية المتضمنة في المؤشر للعام ٢٠٠٨، وهي محسوبة من ١٠٠.

الجدول الرقم (١ - ٣)

الدول العربية في المؤشر العالمي للنزاهة (٢٠٠٨)

| الدولة | الدرجة في المؤشر العام | الدرجة في المؤشرات الفرعية | | | | |
|--------|------------------------|---------------------------------------|------------------------|---------------------|------------------------------|--------------------------------------|
| | | مؤشر المدني وإتاحة المعلومات والإعلام | مؤشر الانتخابات العامة | مؤشر مساءلة الحكومة | مؤشر الإدارة والخدمة المدنية | مؤشر مؤسسات وآليات الرقابة والمحاسبة |
| مصر | ٥٤ | ٤٣ | ٣٧ | ٣٧ | ٧١ | ٦٧ |
| العراق | ٥٣ | ٤٣ | ٤٩ | ٥٩ | ٤٩ | ٦١ |
| المغرب | ٤٨ | ٣٩ | ٤٨ | ٢٦ | ٤٥ | ٦٩ |
| اليمن | ٤٦ | ٣٦ | ٤٦ | ٣٠ | ٤٤ | ٥٢ |

المصدر: تقرير الفساد العالمي (٢٠٠٨).

٤ - المسوح التشخيصية للبنك الدولي عن الحوكمة ومكافحة الفساد

تغطي هذه المسوح إطاراً واسعاً من الأطراف المتعاملة مع أجهزة الدولة، ونطاقاً واسعاً من المعاملات والخدمات. وهي تهدف إلى التعرف إلى الأوضاع المؤسسية في الدول محل الدراسة من منظور علاقتها بالفساد، وإلى تشخيص جوانب الضعف والحاجة إلى الإصلاح، لتحسين الحوكمة وكفاءة المؤسسات ومنع الفساد. وتُستقى بيانات المسوح من ثلاث مجموعات، تمثل كل مجموعة منها مسحاً قائماً بذاته:

الأولى تمثل مسح الموظفين العاميين (Public Official Survey)، وهو يركز على العوامل المؤسسية المولدة لممارسات الفساد في أجهزة الدولة، استقاءً من العاملين في هذه الأجهزة.

الثانية تمثل مسح مشروعات الأعمال (Enterprise Survey)، وهو يركز على تأثير حوكمة الدولة والفساد في بيئة الأعمال وتنمية القطاع الخاص، ويشتمل على قياس خبرات منشآت الأعمال مع مؤسسات وقطاعات الدولة.

الثالثة تمثل مسح المواطنين (Household Survey)، وهو يدرس مدركات وخبرات المواطنين بشأن الفساد في القطاع الحكومي، وكذلك القطاع الخاص، من منظور موقعهم كعملاء ومتلقين للخدمات. وفضلاً على هذه المسوح الثلاثة الرئيسية، هناك مسوح خاصة (Specialized Surveys)، لدراسة أوضاع الفساد في قطاعات أو مؤسسات بعينها، أو لدراسة أوضاع أجهزة تؤدي دوراً هاماً في كشف أو مكافحة الفساد.

وتتميز هذه المسوح باحتوائها على مقاييس للمدركات، وأخرى تقيس الخبرات الفعلية، كما إنها تستقي البيانات من الأطراف الرئيسية ذات العلاقة بأوضاع الحوكمة والفساد، أي المواطنين، ومنشآت الأعمال، وموظفي الدولة. وتمكّن البيانات المتاحة، خاصة مسح مشروعات الأعمال، من إجراء مقارنات بين مؤسسات وقطاعات الدولة محل التعامل، في ما يتعلق بالأوضاع المؤسسية وممارسات الفساد، وكذلك إجراء مقارنات بين الدول المتضمنة في هذه المسوح، والمجموعات والأطراف المتعاملة.

ويستخدم البنك الدولي بيانات هذه المسوح لإعداد تقارير تشخيصية للدول بحسب طلبها، وهو يمزج في هذه التقارير بين البيانات المستقاة من

المسوح، ومؤشرات موضوعية أخرى، مثل الأداء الاقتصادي، والتنمية، والفقير، وغيرها.

ويحتوي الجدول الرقم (١ - ٤) على مؤشرات الفساد المستقاة من مسح مشروعات الأعمال للدول العربية للعام ٢٠٠٨، وهي محسوبة من ١٠٠.

الجدول الرقم (١ - ٤)
مؤشرات الفساد للدول العربية
في مسح منشآت/ مشروعات الأعمال للبنك الدولي (٢٠٠٨)

| لبنان | عمان | موريتانيا | المغرب | مصر | الأردن | الجزائر | |
|-------|------|-----------|--------|-------|--------|---------|---|
| ٦٧ | ١٢ | ١٧ | ٢٧,٣٤ | ٥٩ | ٤١ | ٦٤ | نسبة المنشآت التي حددت الفساد كمعوق رئيسي |
| ٥١ | ٣٣ | ٨٢ | ١٣,٣٩ | ٧,٣٤ | ١٨ | ٦٥ | نسبة المنشآت التي توقعت تقديم مدفوعات غير رسمية |
| ٢٤ | - | ٤٨ | ١٠,٧٤ | ١٤ | ٠,٩٣ | ١٥ | نسبة المنشآت التي توقعت إعطاء هدايا لمسؤولي الضرائب |
| ٣٣ | - | ٧٦ | ٩,٣٥ | ٩٢,٢٢ | ٥,٨٠ | ٤١ | نسبة المنشآت التي توقعت إعطاء هدايا لضمان تعاقد حكومي |
| ١٧ | - | ٣٣ | صفر | ١٣,٦٨ | ٣ | ٧ | نسبة المنشآت التي توقعت إعطاء هدايا للحصول على ترخيص بالتشغيل |
| ٢٠٠٦ | ٢٠٠٣ | ٢٠٠٦ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٧ | ٢٠٠٦ | ٢٠٠٧ | عام إجراء المسح |
| ٣٥٤ | ٣٣٧ | ٢٣٧ | ٦٥٩ | ١٣٣٩ | ٥٠٣ | ٦٠٠ | عدد المنشآت في المسح |

World Bank's Enterprise Survey.

المصدر:

٥ - مؤشر دافعي الرشوة، والبارومتر العالمي للفساد، الصادران عن منظمة الشفافية الدولية

يمثل مؤشر دافعي الرشوة مقياساً للتعرف إلى مدركات المديرين حول الرشاوى التي تدفعها الشركات الأجنبية في البلدان المختارة ضمن المسح. ويبلغ عدد هذه البلدان ١٢٦ بلداً، كما يبلغ عدد البلدان التي تأتي منها الشركات الأجنبية التي تدفع الرشاوى، ٢٢ بلداً، وفق المؤشر الصادر مؤخراً

(٢٠٠٨). وتتمثل الرشاوى المدفوعة في البلدان المستقبلية للشركات والاستثمارات الأجنبية، في ما يلي: الرشاوى المدفوعة لكبار السياسيين أو لأحزاب سياسية، والرشاوى المدفوعة لصغار الموظفين في الدولة لتسريع الخدمات والإجراءات، واستخدام العلاقات الشخصية أو العائلية للحصول على تعاقدات حكومية. أما البارومتر العالمي للفساد، فهو يقيس رأي عينة من الناس/المواطنين موزعة في ٦٠ دولة (مؤشر ٢٠٠٧) عن قطاعات الدولة الأكثر فساداً، ورأيهم حول مستويات الفساد المتوقعة مستقبلاً، وتقييمهم لجهود الحكومة في مكافحة الفساد.

وتعتمد منظمة الشفافية الدولية على مؤسسة غالوب الدولية في إجراء تصميم وتطبيق مسحي لدافعي الرشوة وبارومتر الفساد. ونظراً إلى محدودية البلدان المستقبلية للاستثمارات الأجنبية المتضمنة في مسح دافعي الرشوة، فإن قيمته محدودة، إلا من حيث التعرف إلى ممارسات الشركات/البلدان المصدرة للاستثمارات الأجنبية. وهو مقياس إدراكي/انطباعي، يحتوي على جوانب قصور المقاييس الإدراكية للفساد. وتكمن الميزة الهامة لبارومتر الفساد، في أنه يمكن من مقارنة درجة الفساد عبر القطاعات المختلفة للدولة، لكنه يقتصر على عدد من الدول يعتبر محدوداً نسبياً، وهو يمثل مقياساً إدراكياً/انطباعياً.

ولا يتضمن أي من مؤشري دافعي الرشوة أو البارومتر العالمي للفساد، بيانات عن الدول العربية، لمحدودية عدد الدول الداخلة في هذين المؤشرين.

٦ - دراسة بلغاريا لقياس خبرات المتعاملين

بدلاً من قياس اتجاهات وآراء الجمهور أو الأطراف المعنية بالفساد حول درجته أو مدى انتشاره، هناك محاولات جادة لقياس الفساد من خلال الخبرات المباشرة والفعالية للمتعاملين مع الأجهزة الحكومية. لعل أبرز هذه المحاولات، تلك التي جرت في بلغاريا، التي قام بها «تحالف ٢٠٠٠ ضد الفساد»^(٦)، وتمّ فيها قياس خبرات المتعاملين، من خلال مؤشرين للفساد الصغير:

Anti Corruption Reforms in Bulgaria: Key Results and Risks (Sofia: Center for the Study of Democracy, 2005).

الأول مؤشر المشاركة في تعاملات فساد: وهو يعكس تكرار حالات المشاركة في تعاملات فعلية يقرّ بها المواطنون، تتضمن دفع رشوة، أو تقديم هدايا أو خدمات، نظير حل مشكلة في التعامل مع جهات حكومية. ويمثل المؤشر قياساً للفساد الفعلي، وتتفرّع منه ثلاثة مؤشرات فرعية:

- تكرار معاملات الفساد.

- عدد معاملات الفساد.

- مقارنات زمنية لكثافة معاملات الفساد.

الثاني مؤشر ضغوط الفساد: وهو يعكس تكرار حالات المشاركة في تعاملات فساد يقرّ بها المواطنون، تتضمن طلب تلقي رشوة أو هدايا أو خدمات (وليس بالضرورة تقديمها فعلياً)، نظير حلّ مشكلة في التعامل مع جهات حكومية. ويمثل هذا المؤشر مقياساً للفساد الممكن أو المحتمل.

وتقدم الفكرة والمنهج اللذان قامت عليهما دراسة بلغاريا، إمكانية التوسع في قياس الفساد، من خلال المؤشرات السابقة، المبنية على الخبرات المباشرة الفعلية والممكنة. ويمكن، بناء على هذا، الحصول على بيانات تتيح التحليل المقارن لنوعيات مختلفة من الأطراف المتعاملة مع الأجهزة أو الجهات العامة (الأفراد المواطنين، ومنشآت الأعمال الخاصة)، ووفق مجالات وأنماط الفساد، ووفق المجموعات المهنية أو نوعيات العاملين وطبيعة الأجهزة، ووفق أنماط المدفوعات ودرجة تكرارها وتطورها زمنياً. لقد استطاع التحالف ضد الفساد في بلغاريا أن يوسع من نطاق القياس والتحليل، وأن يبتدع مقاييس إضافية تفصيلية تعكس ممارسات فعلية للجهات المستهدفة بالتحليل والتشخيص، تناسب خصوصية وطبيعة عملها. فتم تصميم مجموعة من المقاييس لقطاعات مؤسسية بعينها، مثل التحقيقات والقضاء، وتنفيذ الأحكام القضائية. وقد تمكنت هذه المؤسسة البلغارية من وضع مجموعة من المؤشرات لقياس الفساد الكبير في المشتريات الحكومية، وفي صفقات وعمليات الخصخصة، والتهرّب الضريبي، وفي عمليات التشريع وعمل البرلمان. وهي، وإن كانت مبدئية، تمثل خطوة أولى في إخضاع ممارسات الفساد الكبير للقياس والرصد النظامي.

٧ - دراسات عالمية أخرى

هناك جهود ومحاولات عديدة جرت خلال العشرة أعوام الأخيرة، لتقييم وقياس أوضاع الفساد في كثير من دول العالم ومناطقه. من هذه الجهود مثلاً، تلك التي قامت بها منظمة الشفافية الدولية لتجميع وتقييم أدوات قياس الفساد والحوكمة في دول أمريكا اللاتينية، بإسناد ودعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي^(٧)، والدراسة الصادرة عن البنك الدولي عن مقياس الفساد في دول شرقي أوروبا ووسط آسيا^(٨)، ودراسة منظمة الشفافية الدولية عن أدوات قياس الفساد والحوكمة في دول آسيا والقوقاز^(٩)، ودراسات منظمة النزاهة العالمية، خاصة تلك التي تمت بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي لإعداد دليل المستخدم لقياس الفساد^(١٠).

سادساً: الدراسات العربية

بمقارنة دول المنطقة العربية بمناطق العالم، وبالرغم من وطأة أوضاع الفساد فيها مع بطء جهود الإصلاح الحوكمي ومكافحة الفساد، فإن الجهود النظامية لرصد وقياس وتشخيص وتقييم الفساد وبرامج مكافحته، تُعتبر نادرة للغاية. هناك بعض الدراسات القطرية القليلة التي تمت في عدد من الدول العربية. وفي ما يلي نبذة عن هذه الدراسات:

١ - الكويت

أجرت جمعية الشفافية الكويتية مسحين (٢٠٠٧، ٢٠٠٩) لقياس مدركات الإصلاح في الجهات العامة (الحكومية)، بهدف التعرف إلى رأي وتقييم

Transparency International, «Corruption and Governance Measurement Tools in Latin (٧) American Countries,» (April 2006), < <http://www.transparency.org> > .

Stephen Knack, «Measuring Corruption in Eastern Europe and Central Asia: A Critique of (٨) the Cross-Country Indicators,» World Bank Policy Research Working Paper; 3968 (July 2006), < <http://www.worldbank.org> > .

Transparency International, «Mapping Exercise of Corruption and Governance (٩) Measurement Tools in Asia and Caucasus Countries,» < <http://www.transparency.org> > .

Global Integrity, *A Users' Guide to Measuring Corruption* (Oslo: United Nations (١٠) Development Programme, 2008), < http://www.undp.org/oslocentre/docs08/users_guide_measuring_corruption.pdf > .

الأطراف الرئيسية من المتعاملين/ المتلقين لخدمات هذه الجهات، وكذلك العاملين فيها، فضلاً على مجموعة من الخبراء. اشتمل المسح على ستة معايير أو جوانب للإصلاح (الحوكمة)، تتمثل في الشفافية، والنزاهة، والمساءلة واحترام القانون، والفاعلية، والعدالة وتكافؤ الفرص، والتنافسية؛ ويقوم المسح على عينة من الأطراف السابق ذكرها. ويمكن المؤشر من مقارنة متوسط الدرجات التي حصلت عليها الجهات المتضمنة فيه، وبالتالي فهو يمكن من تحديد الوضع النسبي لهذه الجهات في المعايير الستة. كما يمكن القياس الدوري لهذه المؤشرات، من تقييم التغيير الذي تم في وضعية كل جهة بالنسبة إلى كل معيار. ويقترَب مؤشر مدركات الإصلاح من معايير الحوكمة المستخدمة من قبل البنك الدولي، وإن كان غير متطابق معها، كما يمثل خليطاً من المعايير التي تتعلق بمقومات مؤسسية، وتلك التي تتعلق بنواتج النزاهة والفساد (العدالة وتكافؤ الفرص). وأهم ما يميز المؤشر، هو منهجيته ونظامية معاييره وشموله قياساً مقارنة لجهات حكومية عديدة، كما يتميز بدورية إجراءاته. وهو، مثل أغلب المسوح التي تمت في العالم، يعتمد على المقاييس الانطباعية/ الإدراكية، لذلك، فهو يشترك معها في جوانب القصور.

٢ - مصر

أجرى مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، التابع لمجلس الوزراء في مصر، مسح (٢٠٠٦، ٢٠٠٧) لمدركات المواطنين بشأن الفساد الإداري في الأجهزة الحكومية في مصر، وذلك من خلال الاتصال الهاتفي. يتعلق المسح الأول بالجهاز الإداري بشكل عام، أما المسح الثاني، فيركز على التعرف إلى مدركات الفساد عبر محافظات مصر (المحليات). ويعتمد المسحان على عينة من المواطنين، تم تصنيفهم وفق عدد من المعايير الديمغرافية والجغرافية. ولا يحتوي أي من المسحين على ما يعكس قياساً نظامياً للرأي العام بشأن الفساد، ولا في التعرف إلى وضعيته في قطاعات مختلفة من أجهزة الدولة. ويصعب استنتاج الهدف من الأسئلة المتضمنة، حيث إنها لا ترتبط بأي من المنهجيات المتعارف عليها في قياس الانطباعات أو الرأي العام حول الفساد. ولأن الجهة القائمة بهذه المسوح جهة حكومية، تتبع أعلى مستوى في الجهاز الإداري، فإن أسئلة كثيرة تدور حول حياديتها واستقلاليتها، ونظرة المواطنين المشتغلين في المسح، إليها.

٣ - الأردن

قام مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية عام ٢٠٠٦، بمسح لاستطلاع الرأي حول الفساد، طُبِّق على عينة من المواطنين ومن قادة الرأي. وقد حاول المسح التعرف إلى درجة وجود الفساد في القطاع الحكومي والقطاع الخاص، كذلك رأي المستجوبين حول اتجاهات التغيير في الفساد، وأسباب انتشاره، فضلاً على أنواعه/أنماطه، ودرجة انتشاره، والضرر المتحصّل منه. وقد اشتمل المسح كذلك على تقييم لدور بعض الجهات الحكومية الرئيسية في مكافحة الفساد، ومدى فعالية الحكومة في محاربة الفساد. ويشترك المسح في ما يوجه من ملاحظات وانتقادات إلى بحوث الرأي العام حول ظاهرة الفساد، التي تمت في البلدان العربية، وفي العالم، فهذه المسوح ليست موجّهة بأهداف محدّدة تدعم برنامج مكافحة المنع. وفضلاً على هذا، فقد اعتمد المسح على عينة لا تتوافر فيها بالضرورة متطلبات الخبرة المباشرة بتعاملات الفساد، وهو يقيس انطباعات عامة قد لا تتطابق بالضرورة مع خريطة ممارسات الفساد الفعلية وشدتها ووطأتها عبر قطاعات وأجهزة الدولة.

٤ - فلسطين

قام الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة «أمان»، وهو منظمة فلسطينية غير حكومية، بمجموعة من استطلاعات الرأي منذ ٢٠٠٣ حول الفساد وأنماطه ودرجة انتشاره عبر القطاعات الرئيسية (القطاع العام/الحكومي، القطاع الخاص، القطاع الأهلي). وتحتوي هذه الاستطلاعات في أجزاء منها، على محاولة لقياس الخبرات المباشرة للمستجوبين بشأن ممارسات الفساد ونوعيته وجهات التعامل الخاصة به. وقد اعتمدت هذه المسوح على عينات حاولت تغطية مواقع مختلفة من الأراضي الفلسطينية، واشتملت كذلك على محاولة للتعرف إلى رأي أفراد العينة في مدى تأثير الفساد في جوانب حياة المجتمع الفلسطيني. وضمن المجموعة، ثمة مسح عن القطاع الخاص، يتناول بعض جوانب حوكمة الشركات الفلسطينية، إضافة إلى التعاملات التي تجري بين القطاع الخاص والجهات الحكومية. لذا، فهي تلقي الضوء على ما يجري في

مؤسسات القطاع الخاص ذاتها، وآليات مكافحتها، بالإضافة إلى ما يجري داخل القطاع الحكومي من منظور منشآت القطاع الخاص التي تتعامل معه. وتشتمل المسوح كذلك على دراسة عن الفساد في المنظمات الأهلية، ومجالات هذه الممارسات في هذا القطاع. تمثل المسوح الفلسطينية الدراسات الأكثر تنوعاً بين الدراسات العربية. وهي، وإن كانت تحتوي في كثير من العناصر المشتملة في هذه المسوح على مقاييس إدراكية/ انطباعية، حاولت - ولو بشكل جزئي - قياس الخبرات المباشرة لأفراد العينة المبحوثة، خاصة في المسح الذي تناول الجهات الحكومية.

٥ - المغرب

تُعتبر مسوح الفساد والنزاهة التي تمت في المغرب، من أقدم المسوح التي تمت في المنطقة العربية. ويرجع ذلك إلى أن الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة، تُعتبر أقدم المنظمات العربية المعنية بمكافحة الفساد. وقد جرت المسوح التي تمت خلال الأعوام الأخيرة، بالتعاون بين المنظمة المغربية ومنظمة الشفافية الدولية، وتمت هذه المسوح على قطاعات مختلفة من المؤسسات في المغرب (القطاع الحكومي، القطاع الخاص/ الشركات)، واعتمدت العينة على أفراد يمثلون قطاعات مختلفة من المجتمع، فضلاً على قادة الرأي. وقد حاولت هذه المسوح أن تتعرف إلى مدركات أفراد العينة بشأن الفساد، ودرجة انتشاره، والقطاعات التي يتواجد فيها، وأنماطه وأنواعه، فضلاً على آثاره وأسبابه، ومدى فعالية آليات وبرامج مكافحته. وتشتمل المسوح المغربية على أكثر من وسيلة لجمع البيانات، منها استمارات الاستقصاء، والمقابلات الشخصية، إضافة إلى اللقاءات الجماعية المركزة.

تشترك الدراسات المغربية مع أغلب الدراسات العربية والعالمية، في كونها دراسات للمدركات والانطباعات، وهي بالتالي تعاني ما تعانيه هذه المسوح والدراسات، التي تقتصر على قياس الرأي العام. لكن ما يميزها هو أنها تنتهج وتستفيد من الأساليب المستخدمة من قبل دول أخرى خارج المنطقة، لها رصيد طويل في محاولة قياس الرأي العام بشأن ظواهر الفساد.

والملاحظ أن أغلب الدراسات القطرية العربية، قامت على قياس مدركات

عينات (بعضها عينات غير احتمالية) من المواطنين المتعاملين مع الأجهزة الحكومية، باستخدام قوائم استقصاء تم تطويرها قُطرياً، وبأساليب متفاوتة لجمع البيانات. ولاختلاف منهجيات هذه الدراسة، وعدم إخضاع العينات ووسائل القياس في بعض الدراسات، لعمليات ضبط وتقنين منهجي (لتحديد خطأ العينة وخطأ القياس)، حتى يمكن تحديد إمكانية وحدود التعميم منها والاعتماد على نتائجها، فهناك صعوبة في الاعتماد على دلالة النتائج التي تخرج بها، حتى وإن كانت متسقة مع الشواهد التي يرصدها الخبراء والمراقبون. تضاف إلى ذلك صعوبة المقارنة بين هذه الدراسات عبر الدول العربية التي أُجريت فيها، لتفاوت مقاييسها ومناهجها وإجراءاتها. وقد انتهجت كل هذه الدراسات المنهج الشائع المطبّق في الكثير من المؤسسات الدولية والدراسات القُطرية والإقليمية، وهو منهج المسح الميداني، الذي يعتمد على قياس آراء وانطباعات أفراد العينة المختارة حول الفساد. ولا يحتوي أي من الدراسات على قياس لخبرات فعلية، ولا على مقاييس موضوعية. ولم تتضمن هذه الدراسات تحليلاً أو تقييماً لعوامل الفساد ومقومات النزاهة، والقليل منها فقط احتوى على تمييز بين أنماط وأنواع الفساد، أو تضمن تقييماً لجهود وبرامج ومؤسسات مكافحة.

سابعاً: الحاجة إلى مبادرة بحثية تخدم احتياجات المنطقة العربية

تحتاج مكافحة الفساد في دول المنطقة العربية إلى جهود بحثية نظامية متعددة الجوانب، تبني على الخبرات الدولية في قياس وتحليل وتشخيص وتقييم الفساد والنزاهة وأبعاد منظومة الحوكمة المرتبطة بهما. وينبغي لهذه الجهود، بقدر البداية المتأخرة نسبياً فيها على مستوى المنطقة العربية، أن تستفيد من الخبرات الدولية السابقة، وأن تضيف إليها مفاهيماً ومنهجياً وإجرائياً، فما تزال قضية الفساد وأبعادها وأسبابها وتوابعها وسياقها الحوكمي، وجهود المكافحة والمنع والوقاية، في مهدها، وبالرغم من تعدد وتراكم الجهود البحثية عالمياً. هناك إذن حاجة حقيقية إلى مزيد من بلورة وتحليل المفاهيم المتعلقة بهذه المتغيرات والأبعاد، فالكثير من جوانب القصور

في القياس والبحث في هذا المجال، تعود إلى غياب التحديد الجيد للمفاهيم التي ينبني عليها القياس والبحث. ويعني هذا الأمر الحاجة إلى تناول ظواهر الفساد بما يتناسب مع طبيعته المركبة والمعقدة، وبناء أدوات بحثية تتناسب مع هذه الطبيعة. وثمة حاجة إلى بناء مقاييس ومناهج بحثية تستطيع أن تقدم نتائج يمكن التعويل عليها في تشخيص وتقييم ظواهر الفساد وأنماطه، وتوجيه برامج الإصلاح ومؤسسات مكافحة وتقييم نتائجها وفعاليتها.

يحتاج الأمر إذن إلى سدّ الفجوة القائمة في المعلومات والمعرفة النظامية الممنهجة عن حالة الفساد والنزاهة وجهود ومؤسسات مكافحة وفعاليتها في دول المنطقة العربية. ويتحقق هذا من خلال القيام بسلسلة ممتدة ومتجددة من الدراسات والبحوث التي تستند إلى منهجية محكمة تستفيد بالخبرات العالمية وتبني عليها، وتسلب الضوء على أوضاع الفساد والنزاهة، بما يمكن من المقارنة بين دول المنطقة، وعلى نحو يفيد في توجيه جهود مكافحة والإصلاح وتتبع نتائجها وفعاليتها، وتوفر هذه المقارنة، القائمة على أسس ممنهجة ومقننة، ومن إفادة المعنيين والباحثين والناشطين في هذا المجال، ومن تحفيز جهود مكافحة والإصلاح. وهذا ما يتطلب ما يلي:

١ - سلسلة من الدراسات التي تحلل وتبلور المفهوم والأساس النظري للفساد وعناصره وأسبابه وتوابعه.

٢ - تجميع وفحص وتقييم الأدبيات العالمية التي تناولت قياس الفساد والنزاهة، ومقابلتها بالتحليل النظري والمفهومي من ناحية، والتدقيق في منهجية بنائها وحدود استخدامها وخصائصها القياسية، من ناحية أخرى.

٣ - تحديد الغرض من المؤشرات (القياس) والجهات المستفيدة منها، وتكوين مجموعة من المؤشرات استناداً إلى هذا، لعدد مختار من المتغيرات المتعلقة بمنظومة الفساد والنزاهة وبرامج ومؤسسات مكافحة والإصلاح وفعاليتها. ويتم هذا بالاعتماد على البيانات والخبرات والأدبيات العالمية، مع سدّ الثغر والعيوب القائمة فيها، وبما يتقابل مع التحليل المفاهيمي والإطار النظري الذي تمّ استخلاصه، وعلى نحو يولّد بيانات ذات مصداقية ودلالة يمكن التعويل والاعتماد عليها.

٤ - تطبيق المؤشرات التي تم تشكيلها وتكوينها على مجموعة مختارة من البلدان العربية، باستخدام البيانات المتاحة التي سيتم اختيارها من قواعد البيانات لدى المؤسسات الدولية والمؤشرات التي تصدر عنها، وبالاعتماد على بعض الدراسات التي تجري ضمن البرنامج لجمع بيانات أولية عن البلاد محل الدراسة. وبتراكم الخبرة في البرنامج يمكن زيادة عدد البلاد العربية تبعاً.

٥ - إصدار سلسلة من التقارير والكتيبات والكتب:

● تقرير (كتاب) سنوي عن «حالة الفساد والنزاهة في البلدان العربية»، يحتوي على قياس وتشخيص وتحليل لمؤشرات الفساد والنزاهة، وعلى تقييم لبرامج ومؤسسات المكافحة والإصلاح الحوكمي وللمبادرات الهامة في هذا المجال.

● سلسلة من الكتيبات والكتب التي تحتوي على خلاصة الأبحاث التي يحتويها البرنامج حول:

- القضايا المفاهيمية والأطر النظرية.

- منهجية البحث وإجراءات القياس وخصائص المقاييس المستخدمة.

- أدلة إرشادية للباحثين والناشطين القطريين.

- تحليل وتقييم قضايا مختارة حول الفساد والنزاهة واستراتيجيات ومؤسسات المكافحة والإصلاح الحوكمي.

٦ - عقد ندوات للخبراء والناشطين ومؤسسات المكافحة، ومؤتمر سنوي لإعلان وإصدار تقرير «حالة الفساد والنزاهة في البلدان العربية».

عامر خياط

شكراً د. أحمد صقر عاشور على هذا العرض المتميز لموضوع وظاهرة الفساد. بطبيعة الحال، في ما تبقى من هذه الجلسة الصباحية، سيتم النقاش في المحاور التي طرحها د. عاشور في نهاية كلمته. إنما لا يغيب عن ذهننا، أننا في نهاية الأمر نسعى إلى إيجاد تقارب ما بين الوصف والكمّ لمقياس

الفساد، وهذا أمر قد لا نفلح فيه في هذا الاجتماع، وإنما يبقى في جوهر توجهاتنا، وقد نسعى إلى اجتماعات أخرى لاستكمال هذا البحث، ولن يغيب هذا الهدف عن بالنا.

وسوف يتم في الجلسة الثانية بحث مواضيع معينة حول هذا الأمر، وفي الوقت المتبقي لنا من هذه الجلسة، أفتح باب النقاش حول ما طرحه د. عاشور في ورقته.

المناقشات

١ - صلاح الغزالي(*)

شكراً للمنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية على هذه الدعوة الكريمة، وفي الحقيقة كانت المحاضرة جميلة وأشعرتنا وكأن المشروع صعب جداً.

إذا أخذنا المشروع بحجمه الكبير، أي بحسب ما نطمح إليه، قد يظهر صعباً، لكن من الممكن أن نجزئه ونبسّطه حتى يمكن تحقيقه ثم تطويره وتعديله. هناك تجارب محلية، ولكن إذا أخذنا مؤشرات قياس الفساد على المستوى المحلي، نراها تقيس الفساد في الوزارات داخلياً، وهي تختلف بالتالي عن المؤشرات التي تقيس الفساد على مستوى عدة دول. يجب أن يكون هناك شيء مشترك بين هذه الدول حتى تستطيع قياسه ومقارنته بين دولة وأخرى. ويقوم اقتراحي على أن لدى الدول العربية، وكل دول العالم، شيئاً مشتركاً، هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتعتبر هذه الاتفاقية كأنها دستور على المستوى المحلي، كأنها دستور إرشادي يجب الالتزام به، تنبثق عنه قوانين، فكل دولة تضع مجموعة من القوانين والمؤسسات التي من الممكن أن تطبق هذه الاتفاقية. ومن ضمن ما تنصّ عليه الاتفاقية، هناك مؤتمر للدول الأطراف، من المفترض أن يكون سنوياً، وقد عُقدَ مرتين خلال سنتين: الأولى في الأردن والثانية في إندونيسيا، ويفترض أن تكون المرة الثالثة في قطر في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩.

(*) رئيس مجلس الإدارة في جمعية الشفافية الكويتية.

كما نصت الاتفاقية على أن تقدم كل دولة طرف تقريراً عمّا أنجزته، وعلى أن توزّع الاتفاقية في سبع لغات، وعلى دول العالم أن تلتزم بها، كما أن على الحكومات أن تملئها وترسلها. وتنصح الاتفاقية بأن يقدم المجتمع المدني «تقرير ظل» إلى جانب التقرير الحكومي، لمعرفة حجم التطبيق. وكانت لنا تجربة في الكويت كجمعية شفافية، فحكومتنا بالطبع لم تقدم هذا التقرير إلى مؤتمر بالي في إندونيسيا، في حين أعدت الجمعية تقريراً يبيّن أن حجم الإنجاز في الكويت كان ٥٠ بالمئة قبل المصادقة على الاتفاقية، لكن بعد تطبيقها في البلد المذكور، لم يحصل أي إنجاز. وقد نشرنا هذا التقرير في الكويت، وكان له صدى كبير جداً، باعتبار أن الحجم المنجز بعد تطبيق الاتفاقية كان صفرًا، وكانت جمعية الشفافية الكويتية هي الجهة الوحيدة في المجتمع المدني التي قدمت تقريراً في ذلك المؤتمر.

وبالنسبة إلى المؤشر، يمكن أن تكون قائمة الموضوعات (Check List) هي البداية في مؤشرنا، وقد يجد د. عاشور حلاً آخر، ولكنني أتقدم باقتراح مبدئي، مفاده أن ينشئ المجتمع المدني في كل دولة قائمة بموضوعات خاصة بهذه الدولة، وتوضع في مؤشر، فيُقيّم إنجاز كل دولة بحسب هذه القائمة. هناك اتفاقية أُفِرّت على مستوى العالم، ولنقل إن ثلاثة أرباع الدول العربية على الأقل أعضاء فيها، ومعاييرها ليست إدراكية، وإنما فعلية وكمية، وهذا اقتراح لعلّه يُسهّم في تحقيق الهدف إلى جانب اقتراحات أخرى.

٢ - يحيى الحكيم (*)

يسرني أن التقي بحضراتكم، وأشكر د. عاشور على دراسته، ولكن بعد اطلاعي عليها، تولدت لدي إشكالية حول هذا الموضوع من جوانب متعددة، وهي إشكالية أراها مع كل أسف عندما أنظر إلى موضوع الشفافية والفساد. لقد درجنا على استعمال كلمة حوكمة، وأضعنا الفعل الذي اشتقت منه هذه الكلمة، ففي اللغتين الفرنسية والإنكليزية، لا وجود لكلمة «حكم» التي نستخدمها في العربية، فهي ليست Government وليست Rule وليست Management، وقد ترجمت كلمة حكم بالعربية إلى Governance، فأضعنا الموضوع وبتنا نقول

(*) اقتصادي - منظمة لا فساد.

حوكمة، وهي كلمة ليست مشتقة من أي فعل. ولدينا إشكالية خطيرة جداً، وهي تخص الحوكمات والمجتمعات المدنية، فموضوع الحكم في المنظمات الدولية ينظر إليه انطلاقاً من محاسبة الدولة، لأنه أصبح هناك ديمقراطيات وبرلمانات تحاسب، بيد أن مجتمعاتنا مع الأسف لا تحاسب، لأنه ليس لديها الإمكانيات لذلك، فكيف يمكنك، عندما تضع مؤشراً للفساد، أن تقول للحاكم: «أنت فاسد»، وما هي الإجراءات التي تتبع ذلك؟ ليس هناك آليات لهذا الموضوع.

هناك معضلة كبيرة جداً اليوم في العالم، ففي عام ٢٠٠٨ - ٢٠٠٩، حصلت أزمة اقتصادية كبيرة ضربت المجتمع الرأسمالي (العالمي)، ويتساءلون عن كيفية الخروج منها. هل يعني ذلك تغيير النمط، كالانتقال من الرأسمالية إلى الشيوعية مثلاً، لمجرد إنه طلب من الدولة الأمريكية مساعدة المصارف المتعثرة؟

السؤال إذن هو كيف نلجأ نحن إلى المحاسبة؟ في الدول الغربية، وبخاصة في الولايات المتحدة، عندما نتكلم على المسألة، فإن الموضوع يرتبط بالنظام الضرائبي في هذه البلدان، وبما للدولة من حقوق على المجتمعات الموجودة فيها، بينما نجد أن الضرائب في الدول العربية معدومة تقريباً، إذ إن ٩٠ بالمئة منها هي دول ريعية، فكيف نحاسب في الدول الريعية على هذه المواضيع؟

أعود إلى البديهيات، فقد تعلمنا في الجامعات أسئلة الـ (5 Ws) أي (What? Where? When? Who? Why?)، والـ (2 Hs) أي (How Much? or How Many? and How Long?)، وهذه هي الأسئلة الأساسية في الفساد. ولكن لقياسها، ليس لدينا أية إحصاءات، وكما يقول دولة الرئيس سليم الحص دائماً، إن الرقم في الدول العربية وجهة نظر، وإذا لم يكن الرقم موجوداً لدينا، لا يمكننا أن نحاسب. وقد تفضل د. عاشور في موضوع القياس، وتحدث عن عدم وجود عينة ممثلة في كل بلد لهذا القياس، وعدم وجود أية إمكانية للمقارنة، ووضع بعض المعايير التي أدّهش عندما أقرأها. فبعض الدول التي نعرف مدى الفساد ونوعية الحكم فيها، نراها في قمة الشفافية والحكم الصالح والرشيد، وتوصف بكل ما هنالك من تعابير في قاموس الشفافية والفساد.

ولكن يجب أن نسأل أنفسنا أولاً لماذا نريد قياس هذا الموضوع؟ ومن

سيقوم بذلك؟ وما هي العينات؟ وحتى عندما نقوم بهذا القياس، هل لدينا
الإمكانية لمساءلة حكوماتنا؟ أو لمساءلة المجتمعات الخاصة، أي القطاع الخاص
الذي يستشري فيه الفساد؟ والقطاع الخاص هو الذي يُفسد القطاع العام في
بعض الدول، وليس العكس، أي استفاد من القطاع العام للوصول إلى مآرب
القطاع الخاص. فهل نحن نريد أن نقيس جميع هذه المعايير؟ ولماذا نريد القيام
بذلك؟ هل لأن مكافحة الفساد أصبحت موضحة في العالم، مثلما أصبح
مستوى الفقر؟ فالجميع يتكلم عليه، ولا أحد يتكلم على مستوى الغنى إلا
مجلة *Forbes Magazine*، التي تعطينا لائحة الأغنياء في العالم، وهي غير
صحيحة ولا دقيقة ولا تحيط بجميع أغنياء العالم. ونحن نعلم أننا لا نعرف
الأغنياء جميعهم، وفي العالم العربي بصورة خاصة، إلا من كان له شركات
خاصة في الغرب، ويصرّح عنها في النظام الضرائبي، أما في وطننا العربي،
فلا يوجد غني يصرّح عن ثروته.

لدينا إشكالية في قضية قياس ووضع المعايير ولماذا نريد قياس هذه
المواضيع؟ هل للمحاسبة؟ وإذا كان للمحاسبة، من يستطيع محاسبة من؟ من
الجميل أن نصدر كتيبات ومجلدات وتقارير سنوية، ولكن هل يمكن تطبيق
القانون في حق أي مسؤول، أكان في القطاع العام أم في القطاع الخاص؟
هنالك أكثر من ١٨٦ معاهدة دولية قد وقعت عليها الدول العربية ابتداءً مثل
معاهدات حقوق الإنسان وغيرها، ولكن من يطبق هذه الاتفاقيات في الدول
العربية؟ من حقوق المرأة إلى حقوق الطفل إلى حقوق الشيخ إلى كل تلك
المواضيع. هنالك معايير ومقاييس عديدة، وقد أنجمت مكاتبنا بالمواد
والدراسات، ولكن أي من هذه الدراسات قد أوصل إلى أي نتيجة؟ هنا يجب
أن نحدد ما نهدف إليه من وراء قيامنا بهذه الدراسة، ولماذا يجب أن نقيس؟ هل
نهدف إلى القيام بما تقوم به منظمة الشفافية الدولية، التي لها مآرب سياسية؟

٣ - بشر فارس (*)

تعقيباً على مداخلة الأخ يحيى الحكيم، أود الإشارة هنا إلى أننا كمنظمة
ندرك الصعوبات التي تواجهها في تطوير مؤشرات لقياس الفساد ذات طبيعة

(*) مدير دائرة الأبحاث في المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

كمية، إلا أنه لا يمكن مقارنة هذا الموضوع وإعطاؤه المصدقية، إذا لم نُقَم بجهد بحثي يرمي إلى تحقيق الهدف أعلاه. فقد ذكر الأخ يحيى موضوع المسألة والمحاسبة، وكيف لنا أن نحاسب ونسأل إذا لم تكن لدينا منهجية للقياس؟

إن إدراكنا الصعوبات التي تعترى هذه المهمة، يحفزنا على إطلاق برنامج بحثي بهذا الاتجاه، سيؤدي في المحصلة إلى تطوير قاعدة من المعلومات تشكّل الأساس الذي سيقوم عليه العمل التراكمي في المستقبل، إذ إن إطلاق البرنامج البحثي يؤسس لتطوير هذا العمل، المؤدي إلى تطوير مرجعية عربية موحدة لقياس الفساد.

وهذا البرنامج البحثي يشكّل فقط نقطة انطلاق نحو تحديد المشتركات في تحليل ظاهرة الفساد في الأقطار العربية، إذ إن ما تمّ تحديده دولياً في هذا الشأن، ركز على الجانب المالي فقط، الذي لا نعتقد أنه يتطابق مع واقع هذه الظاهرة وتركيبتها في أقطارنا العربية، ولا يتطابق أيضاً مع تعريفنا للفساد. كما إن طبيعة هذه الظاهرة في أقطارنا، هي أوسع من الفساد المالي وحده. وقد ذكر الأخ يحيى في مداخلتها، أن الفساد في القطاع الخاص مرتبط بالفساد في القطاع العام، وهذه ملاحظة صحيحة، حيث إن القطاع العام يُعتبر البقرة الحلوب في معظم أقطارنا العربية، وخاصة تلك التي تتسم أنظمتها الاقتصادية بالطابع الريعي.

ختاماً، لا أعتقد أن الصعوبات التي تواجهنا هنا يجب أن تثبينا عن البدء ببرنامج بحثي، يكون هدفه الرئيسي محاولة إضفاء أبعاد كمية على ما يتم تطويره من مؤشرات لقياس الفساد في أقطارنا العربية، بالتوازي مع إجراء دراسات ذات طبيعة نوعية، قد تشكل نتائجها مدخلات أساسية للبرنامج المقترح.

٤ - عبد الله عبد الله (*)

كلنا متفقون على ما سمعناه من د. أحمد صقر عاشور حول أن الفساد هو ظاهرة تغزو معظم الدول، وعلى أن الفساد مفهوم عام تندرج ضمنه عدة مفاهيم، وذلك يعني أن ثمة ممارسات من الممكن أن تعتبر أفعال فساد أو

(*) مستشار برنامج الأمم المتحدة/ UNDP-POGAR لبنان.

لا تعتبر كذلك. إذا أردنا أن نبدأ بقياس هذا المفهوم العام، من الأسهل أن نضع محددات هذا الفساد، ونحدد الممارسات التي تعتبر فساداً. وتشكل اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطاراً محدداً لهذه الممارسات، ونبدأ بقياس كل ممارسة فيها، بشكل يعتبر أكثر دقة وسهولة من قياس المفهوم العام للفساد. اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تعرض مثلاً لتجريم الرشوة في القطاع الخاص أو الفساد في القطاع العام وفي ما يخص الموظف الأجنبي والموظف الدولي... لو نستطيع أن نبدأ خطوة خطوة وممارسة ممارسة حتى نصل إلى نتيجة، لأننا لا نستطيع أن نقيس هذا المفهوم العام ونصل إلى نتيجة، سواء سريعة أو دقيقة، إلا بهذه الطريقة. من جهة ثانية، وانطلاقاً مما قاله السيد الغزالي، أرى أن نستفيد مما هو موجود، مثل قائمة التقييم الذاتي لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فقد وضعت أسئلة، ومن الممكن أن نستفيد من هذه الأسئلة في إطارين:

الإطار الأول أن نستخلص أدوات لهذا القياس، أي بعض محددات هذا القياس، وأن نستخلص أيضاً مؤشرات مثل وجود أطر قانونية أو عدمه، وإذا كانت موجودة، هل يتم تطبيقها؟ أو ما شابه ذلك... أقصد أن تكون على شاكلة الأطر الموجودة أو مؤشرات القياس الموجودة، أي أن نستفيد مما هو موجود.

الإطار الثاني أن نستفيد من الأسئلة المطروحة: ففي مؤتمر الدول الأطراف هناك تقارير تقدم من الأمانة العامة، مثل التقرير الذي يتحدث عن الدول التي أجابت عن هذه التقييمات الذاتية. ونجد داخل هذه التقييمات الذاتية أمثلة عن إجابات هذه الدول، التي من الممكن أن نسترشد بها ونحاول أن نبني عليها، ونقيس على حالة الدول العربية من هذه الأمثلة الدولية.

٥ - عصام عدوي (*)

شكراً على الدعوة الكريمة التي وجهت إلي. سأعلق تعليقاً سريعاً على رأي د. أحمد ورأي د. يحيى، لأننا نجد فعلاً صعوبة كبيرة في العالم، في ظل

(*) المدير القطري للمؤسسة الأمريكية للتنمية في مصر، والمسؤول عن مشروع المساءلة والشفافية.

الحكومات الأمنية التي نتعامل معها. إذ حتى لو فرضت أن المعلومة موجودة، فكيف أصل إلى هذه المعلومة؟ هناك صعوبة في ذلك. أتذكر عندما كنا أطفالاً في مصر، كنا نذهب إلى بائع الجرائد ونجد تقريراً كتب عليه «تقرير الأمن العام السعر بجنيه»، وذلك في الستينيات، بهذه البساطة كنا نجد تقرير الأمن العام. أما اليوم، فإذا أردت أن تطرح سؤالاً واحداً عن الأمن العام، تجد نفسك متهماً وذاهباً إلى أماكن يجب ألا تذهب إليها. هكذا، يواجه الباحث بصعوبات غير طبيعية من أجل الوصول إلى المعلومة، ويصبح متهماً ما دام يبحث في موضوع حساس كالفساد والشفافية والمساءلة العامة. لقد تحدث د. أحمد عن مدى صعوبة هذا الأمر، وهو فعلاً صعب، وكلنا يواجه هذه الصعوبات، والكثير منا تعرّض لمواقف محرّجة بسبب ذهابه إلى أماكن غير مستحب أن يذهب إليها.

أما بالنسبة إلى ما قاله د. يحيى، فيجب أن يكون لدي معلومة، والمعلومة لا تأتي إلا من خلال البحث، وهناك صعوبة في البحث، سواء الكمي أو الكيفي، وإن كان البحث الكيفي أسهل. أما إذا كنا نريد الحصول على معلومة من جانب حكومي، فإننا نجد صعوبة كبيرة جداً، من هنا نرى أن برامجنا تأثيرها محدود، لأنها ليست مبنية على معلومات وأبحاث سليمة، ولو كانت المعلومات متاحة وسليمة ودقيقة، لكننا استطعنا التخطيط بدقة أكبر، فيكون التأثير فعالاً. وقد يكون مؤتمر أروى حسن قد ألغى في مصر بسبب كلمة «شفافية»، علماً أنني كذلك وجدت نفسي في أمن الدولة، لأنني أقيم دورة عن الشفافية، وتعرضت للتحقيق.

٦ - عماد الشيخ داوود(*)

لا شك في أن الورقة غنية جداً، وأشكرك كثيراً على الإشارة إلى المنظمات الأهلية. في الحقيقة، نحن بحاجة إلى حوكمة فاعلة في المجتمع المدني، وإلى المداورة في مجالس إدارات منظماته، لأننا في واقع الحال نشهد دكتاتورية تتمثل في الاستحواذ على المناصب ضمن تلك المؤسسات، فريئس المنظمة هو الراعي الأبوي لها وذاته لا يمكن أن تُمسّ، أما أعضاء مجالس

(*) أستاذ في جامعة النهرين - العراق.

الإدارة، فهم لطالما كانوا العامل الرئيسي في تعطيل آلية المداورة. من الضروري إذن العودة إلى الهيئة العامة بين الفينة والأخرى، والركون إلى تجديد الدماء عبر الآلية الانتخابية المعهودة.

الأمر الآخر الذي أود أن يؤخذ على قدر من الاهتمام عند قياس مستويات الفساد، يكمن في ما يُسمّى اصطلاحاً «حوكمة الجامعات»، ذلك لأن الكثير من مؤسسات التعليم العالي العربية باتت حاضنات كبرى يترعرع في داخلها الفساد، وتتهياً الأذهان والآراء للخضوع لسلطوية اتخاذ القرار الذي غالباً ما يكون أحادياً، فردياً، مستبداً، لا سيما حينما يتم رسم السياسات العامة أو عند تنفيذها، وهو الأمر الذي يتقاطع بشكل تام مع الدور الرئيسي الذي يمكن أن تؤديه الجامعة في إشاعة ثقافة النزاهة والتصدي.

٧ - صلاح الشمري^(*)

أودّ أن أنطلق من النقطة التي ذكرها د. مرزوق، وهي وجود القوى الخفية في كافة السلطات، ليس فقط في السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية. عندما نعمل كمجتمع مدني - وأعتقد أن أغلبنا هنا من المجتمع المدني - في مواجهة مكافحة الفساد، فإننا لا نواجه الحكومة، وإنما نواجه القوى الخفية أو القوى السلبية داخل هذه الحكومة.

وهناك جزآن في أي حكومة: جزء فاسد وجزء صالح. قد يكون هناك إرادة للإصلاح، ولكن لا توجد القدرة ولا المقومات للقيام بذلك، لذا، فإن دورنا هو في تقوية المراكز الإصلاحية داخل القوى الحكومية والتشريعية والقضائية، وهو أحد واجباتنا الرئيسية. عندما نقول إن هناك فساداً، فإننا نركز عليه، وعندما نركز عليه، فإننا نضخمه، وفي كثير من الأمور يكون الفساد عبارة عن شذوذ، أو منه ما هو ظاهرة، كما إن بعضه الآخر عادة، أو قد يكون ثقافة. من الصعب جداً تغيير العادات والثقافات، ولكن من السهل القضاء على الشذوذ والظواهر، لذلك، أعتقد أننا يجب أن نركز على قياس عمليات الإصلاح في المجتمعات، وليس قياس عمليات الفساد، فأنت

(*) مفوض العلاقات الدولية في جمعية الشفافية الكويتية.

لو حاربت الفساد فإنك لن تزيله، فإله عندما خلق بني آدم في أول عهد الخلق قال ﴿أَتَجْعَلُ فِيهَا مَن يُفْسِدُ فِيهَا﴾^(١)، أول صفة في الإنسان إذن هي أنه فاسد. وتختلف درجة الفساد من إنسان إلى إنسان، ومن مجتمع إلى مجتمع، ومن حكومة إلى حكومة، ومن سلطة إلى سلطة، ويجب بدورنا أن نركز بالطاقة المحدودة التي لدينا، على تقوية أوجه الإصلاح في الإنسان والمجتمع والسلطة، هذا التركيز سيواجه بثقافة الرفض عند القوى الخفية، وقوة الرفض عند القوى الخفية تتمثل في أشكال كثيرة داخل تلك السلطات.

إن تحطيم جهود مكافحة الفساد سهل جداً، ولكن تحطيم قوة الإصلاح صعب جداً، سوف نجد الدعم حتى من الفاسد، لأنه لا يستطيع أن يقول إنه سيحارب الإصلاح. أعتقد أن واحداً من الاقتراحات، إذا سمحتم لي، وقد سبقناكم فيها نحن في الكويت، هو أن نغير الاسم إلى مؤشر قياس الإصلاح في الأقطار العربية. هذا وسيكون منهجنا التركيز على اتفاقية مكافحة الفساد كإطار عام شامل، ثم النزول إلى الأقطار العربية ومخرجاتها وطرقها. من الأفضل مثلاً أن أقول إنني أساعد د. أحمد صقر عاشور في مصر في جهود إصلاحية، وليس في جهود مكافحة الفساد، حتى لا أدخل في خانة المعارضة، لأن جهود مكافحة الفساد هي جزء أصيل من الأحزاب والمعارضة. من الجيد أن أقول إنني سأحاول أن أساند الإصلاح في أي مكان، سواء كان في الحكومة أو في السلطة، وعندما أقول إن نسبة الإصلاح هي ٣٠ بالمائة، فهذا يعني أن الفساد يبلغ ٧٠ بالمائة، ولكن القضية هي قضية مفهوم ومواجهة.

٨ - عزمي الشعبي^(*)

من المهم أحياناً أن يضيء شخص مثل د. أحمد صقر عاشور، من الموقع الأكاديمي، على المجتمع المدني، ومن المهم أيضاً أنه يتلمس الجوانب العملية في الواقع العربي، حيث يغلب الطابع الأكاديمي، لأن الجهود تركز على الجوانب المنهجية. والتركيز على الجوانب العملية هو شيء ينقصنا، نحن الذين

(١) القرآن الكريم، «سورة البقرة»، الآية ٣٠.

(*) مفوض أمان لمكافحة الفساد.

نعمل في النشاطات المباشرة على الأرض، ولذلك أضاء بعض الجوانب المهمة في مكافحة الفساد. أحد أشكال وأدوات مكافحة الفساد هو إعداد تقرير يشخص الواقع، ويقيم أدوات المكافحة أو البرامج التي تناط بها مكافحة الفساد، وإحدى أدوات ووسائل دعم التقرير، هي الاعتماد على بعض مؤشرات القياس، للتعرف إلى الأولويات، وإلى مستوى التحسن أو التطور أو التغيير ما بين عام وآخر في هذه المجالات، وبالتالي فحص العمليات أو الأنشطة التي تمت، أو تقييم الآليات التي استخدمت في المكافحة.

وكما نرى، هناك مساندة من الأكاديميين والباحثين في بلورة الأدوات التي ستكون في أيدي البرلمانيين وصانعي السياسة والمصلحين ورجال الدولة، إضافة إلى الباحثين والأكاديميين الذي يعدون الدراسات الخلفية أو الدراسات المساندة. من هذا المنطلق، وبهذا الفهم، أستطيع القول إننا بحاجة إلى مؤشر عمل، وإذ إننا نتكلم الآن على عملية تغيير، فنحن بحاجة إلى مؤشر يستطيع كل واحد أن يستخدمه، أي أن يكون بسيطاً وسهلاً، وأن أستطيع، كبرلماني أو كرجل دولة أو كصانع سياسة أو كناشط في مكافحة الفساد، أن أستخدمه وأن أفهم ماذا يعني، ولذلك نحن نتكلم على شيء موضوعي وبسيط، ويحتوي على أقل ما يمكن من الخلافات حول المفاهيم والمعاني والمقصودة، لأن هذا هو أكثر ما يواجهنا اليوم نحن كناشطين ضد الفساد. فمثلاً، نحن في فلسطين، كلما أعدنا تقريراً وأعلناؤه في مؤتمر ما، فإن الحجم الأكبر من النقاش ينصب على الجدل حول المنهجية وآليات إعداد التقرير، وبالرغم من احتوائه على أمور أخرى أكثر أهمية، وندخل في متاهات، ويضيع الموضوع. ولذلك، نحن الناشطين نريد منهجية تمنع أو تحد من إضاعة الوقت في النقاش حول هذه القضايا، نريد منهجية متفقاً عليها، بسيطة وواضحة. وأنا أوافق د. أحمد صقر عاشور على أن ظاهرة الفساد مخفية، ولكنها في الوطن العربي - أقول وأنا دارس لجزء من هذه الحالات - ليست مخفية، بل واضحة جداً وبأبسط المقاييس تستطيع أن تحدد وجود الفساد، فنحن لسنا بحاجة إلى الكثير من الفحوصات التفصيلية حتى نعرف إذا كان هناك ظاهرة فساد أو لا، المؤشرات واضحة إلى درجة أن المواطن العربي يبالي في تقديره لحجم الفساد.

لذلك، نحن لسنا بحاجة إلى مؤشرات عميقة وتفصيلية، بل إلى

مؤشرات بسيطة لا تخضع للتساؤلات ولا تثير الجدل، فيجب بالتالي أن نحاول تطوير ورقة واحدة تجمع بين ما تكلم عليه د. صلاح، واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، فالأمم المتحدة سلمتنا أداة، وأنظمتنا العربية، ولأسباب شكلية، وقّعت على هذه الأداة، لذلك علينا الإمساك بها والنقاش في متطلباتها، على الأقل من الناحية الشكلية، فلن نستطيعوا إرسالنا إلى المحكمة بتهمة التعامل مع الأجنبي ونحن نعمل وفق اتفاقية الأمم المتحدة التي وقّعوا عليها، وتتطلب منهم الالتزام بمجموعة من الأمور (مؤشراتها الرئيسية)، وهذا مهم وجزء رئيسي من قائمة الموضوعات (Check List)، التي سنحولها إلى مؤشرات واضحة. أما في موضوع نظام النزاهة العربي، فنحن نتكلم على مكافحة الفساد، ومن يعمل على مكافحة الفساد ليس بالضروري أن يتكلم على معالجة الفساد بعد أن يقع، وإنما على قياس نظام النزاهة قبل أن يحصل الفساد، أي المناعة من الفساد. ونحن اعتمدنا عناصره بثلاث كلمات: شفافية، ومساءلة، ونزاهة، وهذه الكلمات تعوض كلمة الفساد.

في كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، الذي اشتركت فيه مجموعة من الخبراء العرب، وتم تطويره، ثمة مؤشرات واضحة لقياس الشفافية والمساءلة والنزاهة، أقتراح أن يتم اعتمادها أيضاً في هذا المؤشر. الجزء الثالث هو الذي أثّرت الضجة حوله عالمياً، أي المؤشرات الانطباعية لمنظمة الشفافية الدولية. وفي رأيي، إن هذه هي انطباعات الجمهور، وقد تكون مبالغاً فيها، ولكن هذا رأي الشعب ويجب عدم تجاهله، حتى ولو كان انطباعياً، لأن جزءاً من المعالجة يأتي في إطار التعرف إلى الوعي العام للجمهور حول هذه الظاهرة، وهذه لا يمكن قياسها إلا إذا عرفت انطباعات الناس وقست عليها وعيهم لهذه الظاهرة، وكيف يرونها، بغض النظر عما إذا كان رأيهم صحيحاً أم خطأ، بل نحن نستطيع من خلال رأي الجمهور التعرف إلى القيم، فنحن عندما نتكلم على الثقافة مثلاً، علينا أن نحدد الثقافة المضادة للفساد والثقافة المساندة له؟ هي مجموعة القيم المتحفزة ضد الفساد، أو مجموعة القيم المتساهلة مع الفساد. وهذا يمكن قياسه بما أسميناه استطلاعات الرأي، أي أن تفحص رأي الجمهور لتعرف إذا كان رأيه متحفزاً للدفاع عن المال العام أم هو متساهل، وتعرف إذا لديه ميل لممارسة «الواسطة»، أم أنه ليس لديه استعداد لممارسة «الواسطة». . هذا أيضاً يندرج ضمن «الانطباعي».

وفي رأيي، يجب أن يكون المؤشر بسيطاً ويتضمن الأجزاء الثلاثة التي تكلمت عليها: الأول له علاقة بقائمة الموضوعات الخاصة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والثاني له علاقة ببعض مؤشرات نظام النزاهة، والثالث له علاقة ببعض المؤشرات المبنية على انطباعات المواطنين الأساسية، التي هدفها هو التعرف إلى رأي الجمهور.

٩ - أحمد سليم (*)

أشكر أستاذي د. أحمد صقر عاشور على الورقة الناضجة المكتملة، وقد أبلغته أنني بعد الذي قرأته لن أجد ما أقوله. على أي حال، أريد أن أقول إن الفساد طبعاً موجود وظاهر، نتنفسه ونلاحظه ونشمّه ونعيشه، في مؤسساتنا وفي شوارعنا وفي تعاملنا مع كافة المؤسسات. . إنه بالتالي ظاهرة حاضرة. وربما صحيح أننا محتاجون إلى مؤشر يقارن ويقارب بين الدول، لكن في تقديري، إن ما نحتاجه، وهو الأهم، أن نتعرف إلى الأسباب والدوافع التي هي وراء الفساد، التي بناءً عليها ممكن أن نضع استراتيجيات للإصلاح. ربما يكون هناك أولويات لقطاعات معينة، لكن الفساد موجود، ونحن كلنا نعلم ذلك، ومعترفون به، ونحلف على ٥٠ مصحفاً أنه موجود، ومن الممكن أن تكون اتفاقية الأمم المتحدة هي الإطار الذي نضع من خلاله قائمة الموضوعات، ونقنن من خلاله مقياساً علمياً خاضعاً لدراسات محكمة، لكن من المهم في الحقيقة أن نتعرف إلى الأسباب والدوافع التي يرتكبها أطراف الفساد، وأنواع المعاملات التي يظهر فيها الفساد، والقطاعات التي يوجد فيها الفساد، وبالتالي، علينا أن نكتشف إذا ما كانت قطاعات خاصة بالتنمية المؤسسية والتعليمية كقطاعات التعليم والجامعات.

ولدي تعليق على الثقافة المجتمعية والفساد، وكنت قد أعددت دراسة استخدمت فيها مؤشر مدركات الفساد (CPI)، وربطته بالثقافات المجتمعية في ٦٢ دولة على مستوى العالم، وكانت الدراسة محكمة بقدر الإمكان. وقد وجدت من خلالها علاقات ارتباط كبيرة جداً تحطت في بعضها ٨ من ١٠ من بين أبعاد الثقافة المجتمعية ومؤشر مدركات الفساد. وحتى لدى إخضاع

(*) كلية التجارة وإدارة الأعمال، جامعة بيروت العربية.

التحليل الإحصائي لحاجات علمية منهجية، اتضح أن بعض المؤشرات وكذلك الثقافة المجتمعية ترتبط بالفساد، وهذا يوضح إلى أي حد أصبح الفساد جزءاً من النسيج الثقافي والاجتماعي والمؤسسي الذي نعيشه أحياناً، ونقبل به ونمارسه كجزء من ثقافة التعاملات المجتمعية التي بيننا.

١٠ - عامر خياط

في الحقيقة، هنالك الكثير مما يستوجب التوقف عنده في ما طرحه د. أحمد صقر عاشور، وفي النقاشات التي دارت حول ورقته، إنما في البداية، أود أن أشير إلى إشكال قد يحصل في أسلوب طرحنا لهذا الموضوع. يتعلق هذا الإشكال بضرورة استعمال واستخدام تعابير تقنية ومصطلحات فنية (Terminology) سهلة وبسيطة ومفهومة لمسألة معقدة ومركبة. وكمثال، وسوف نبحت في ذلك بشكل مفصل في مداولاتنا ومناقشاتنا في الجلسات المقبلة، أشير إلى التعريف الذي استخدمه د. عاشور لمفهوم الفساد في طرحه، على أنه «انحراف في السلطة المؤسسية». بطبيعة الحال، ليس لدي شك في أن انحراف السلطة هو جانب من الفساد، وقيامه يؤدي إلى تجذير الفساد، إنما في مجال الاستخدام الذي نحن بصدد، أرى من المفيد استخدام توصيف أقرب إلى ذهن الناس، وأكثر مباشرة في كشف الحالة أو الحالات التي نعني فيها بتقييم حالة الفساد في البلاد.

أما في بعض ما طرحه الإخوة الخبراء، فأود الإشارة إلى ما طرحه أ. يحيى حكيم في ما يتعلق بـ «هل لنا قدرة على مساءلة الحكومات نتيجة الأعمال التي نقوم بها؟ هل هذا الجهد سينتج أوراقاً وكتباً تبقى محفوظة في المكتبات؟». في الواقع، لقد أشرت في كلمتي الافتتاحية عن دور المنظمة العربية في مناهضة الفساد وتعزيز الشفافية والنزاهة في مجتمعاتنا، كما أشار أيضاً أ. محسن مرزوق في بداية كلمته عن دور المؤسسة العربية للديمقراطية في محاولتها لتعزيز العمل الديمقراطي في البلاد العربية، إلى أننا يجب أن نؤكد أننا لسنا بصدد القيام بحملات «مسلحة» في سعينا إلى محاسبة ومساءلة المسؤولين. فتوضيح عملنا عن طريق النشر وتبيان مواطن المخاطر للمسؤولين وللناس عموماً هو هدفنا، أي نحن نهدف إلى زيادة الوعي. ونأمل بأن يثير ذلك انتباه المسؤولين من جهة، ويحفز ممارسة الناس لحقوقهم المشروعة من

جهة أخرى، إن على صعيد صناديق الاقتراع أو بواسطة الضغط من أجل التغيير، الذي تتيحه العملية الديمقراطية المرتجاة.

المهمة الأساسية في العمل من أجل تعزيز العمل الديمقراطي وإقامة الحكم الصالح أو الحوكمة ومكافحة الفساد وتعزيز النزاهة، هي زيادة إدراك الناس والمجتمع لأهمية هذه المواضيع، وزيادة وعيهم للتعامل معها. ينتج من ذلك تطوير الأدوات الموجودة في المجتمع، وأهم أدوات المجتمع في تقديري اليوم هي هيئات العمل الأهلي. على صعيد شخصي، أنا فاقد الثقة في إمكانية التغيير الفوقي في الحالة الراهنة، لذا، أرى التغيير يجب أن يتم عن طريق التأثير الذي تحققه مؤسسات وهيئات المجتمع المدني بالتكاتف والتعاون في ما بينها، لتحقيق مشروعات من هذا النوع، ثم طرحها على الجمهور، واستدراج تفاعل الجمهور تجاه هذه العناوين، من أجل التأثير في الحكومات بغية تحقيق الإصلاح.

وقد أثار د. عزمي الشعيبي موضوعاً مهماً، عن المعطيات التي يجب أن يحتويها مؤشر قياس الفساد، وذكر في هذا السياق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، التي صدرت عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، كما ذكر أيضاً «برنامج النزاهة العربية»، ومعطى آخر هو المؤشر الانطباعي أو المؤشر الإدراكي. في الحقيقة، نحن في المنظمة توجهننا، ومنذ بداية عملنا، إلى حث الدول العربية قاطبة على تبني الاتفاقية الدولية، بعد أن اكتشفنا أن عدداً بسيطاً جداً من الدول العربية كانت قد وافقت عليها حين طرحها أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة. وعلى إثر مشاركتنا في المؤتمر العربي للبرلمانيين، الذي عقد في القاهرة عام ٢٠٠٥، وبمساندة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، قمنا بحملة لمطالبة الحكومات العربية بالتوقيع والتصديق على هذه الاتفاقية، تجنباً لأن تكون أية دولة عربية خارج الإجماع الدولي وغطاء الاتفاقية. وأعتقد أن اتصالاتنا هذه مع الحكومات العربية، ومع جامعة الدول العربية، كان لها الأثر المرجو، حيث إن أغلب الدول العربية قد وافقت وصادقت على هذه الاتفاقية اليوم. لكن الاتفاقية على أهميتها، تعاني إشكالات عملية في تطبيقها، وأسوق مثلاً بسيطاً: تتطلب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد أن تقوم الدول ذات العلاقة بإجراء تشريعات داخلية لتنفيذها، وأحد هذه التشريعات مثلاً إصدار قانون قُطري

لمكافحة الفساد، وقليلة هي الدول العربية التي نفذت أياً من هذه الإجراءات، والدول العربية التي هي في مجال تنفيذها، تنفذها بشكل خاطئ. مثلاً، هناك مشروع قانون مقدم لبرلمان أحد الأقطار العربية، تم عرضه ودراسته على اللجان المعنية، وهو قانون لمكافحة الفساد. غير أن مسودة هذا القانون تستثني الفساد في القطاع الخاص من المحاسبة والمساءلة القانونية، خلافاً لما ورد في الاتفاقية الدولية التي نحن بصدددها. هنالك ما لا يقل عن ١٢ فصلاً أو مادة في هذه الاتفاقية، تبحث أو تشير إلى موضوع الفساد في القطاع الخاص. بما لا يمكن استثناءه في مشروع القانون المطروح. فإذن، ليس من السهل أخذ هذه الأمور مع أهميتها لنؤسس عليها، لأن التعامل بمثل هذه الأمور هو ما بين جهة دولية وحكومات، ونحن لدينا شكوك كبرى في مصداقية التعامل مع مثل هذه الأمور من قبل بعض حكوماتنا مع الأسف.

وفي ما يخص موضوع النزاهة (مشروع البرنامج العربي)، فنحن معه، وأعتقد أن هذا الموضوع يجب تجديده قبل استخدامه في العملية التي نحن بصدددها. أما موضوع الانطباع أي المقياس الانطباعي أو الإدراكي، فلدينا شكوك فيه منذ البداية، وأ. أروى حسن تعرف رأيي في هذا الموضوع على الأقل، من الصعب جداً استخدام ما يجمع عليه الناس، وأورد مثل في هذا الخصوص، أنه قبل حوالي عام أو عام ونصف العام، اتصل بي شخص على الهاتف النقال الشخصي، وعزفني بنفسه كونه رئيس ديوان رئاسة الجمهورية في أحد الأقطار العربية، ليعاتبني كوننا وضعنا اسم بلده في المرتبة ١٤٠ (أو ما يقرب) في قائمة الدول التي يشوبها الفساد في العالم، وذلك نقلاً عن مقال كان قد اطلع عليه في إحدى المطبوعات الدولية. واقع الأمر أنني كنت أعد سنوياً منذ عام ٢٠٠٥، مراجعة نقدية لكتاب منظمة الشفافية الدولية المعنون *Global Corruption Report*^(٢). ولعام ٢٠٠٧^(٣)، تم نشر هذه المراجعة في عدة مجلات، ومنها مجلة *Arab Contemporary Affairs*، التي تصدر باللغة الإنكليزية. يبدو أن المسؤولين في هذا القطر كانوا قد أطلعوا على هذا المقال،

(٢) انظر مراجعة عامر خياط ل: «التقرير العالمي للفساد، ٢٠٠٥»، «المستقبل العربي»، السنة ٢٨، العدد ٣٢٠ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥)، ص ١٦٣ - ١٦٨.

(٣) انظر مراجعة عامر خياط ل: «التقرير العالمي للفساد، ٢٠٠٧»، «المستقبل العربي»، السنة ٣٠، العدد ٣٤٥ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)، ص ١٣٢ - ١٣٦.

ولم يكن سوى مراجعة لكتاب منظمة الشفافية الدولية الآنف الذكر، ولم نكن نحن من أدرج اسم هذا البلد في هذه المرتبة، بل منظمة الشفافية الدولية.

وقد ذكرت ذلك للمسؤول، وأضفت أننا أبدينا في المقال تحفظنا على المقياس الإدراكي، وعلى التراتبية المذكورة في الجدول، فرد عليّ بما معناه أنه تم الانتباه لهذا التحفظ، ولكن تساءل لماذا ليس لدينا في المنظمة قياس أكثر موضوعية لتطبيقه على الحالة العربية. بطبيعة الحال، قد لا يغير هذا القياس موقع هذه الدولة، إنما يشير الحديث إلى أهمية وجود مؤشر عربي فيه جانب كمي وموضوعي، أي نحن بحاجة إلى الوصول إلى ناتج عربي.

من جهة أخرى، قد يكون هنالك توجه لعدم قبول الحكومات العربية لمثل هذا القياس، وللسبب نفسه. فبعض حكوماتنا قد لا تقبل بهذا الموضوع على أية حال. ولكن من واجبنا العمل على إحداث تقارب في هذا الأمر، بما يؤدي إلى المصدقية في التقييم. لهذا السبب، نحن نعتقد أنه يجب أن نعمل من أجل إيجاد ناتج عربي في هذا الموضوع، وهذا سبب جهدنا اليوم. وفي النهاية، فإن الموضوع هو موضوع مصداقية، فإذا استطعنا أن نخرج بمقياس له مصداقية لدى الجمهور، نكون قد أفلحنا في عملنا.

١١ - محسن مرزوق

لدي مجموعة من النقاط بعد النقاش، وأريد أن أقدم اقتراحاً عملياً. إن ورقة د. عاشور كانت واضحة وأشاطره كل التعقيدات التي تحتوي عليها، وليس مطلوباً من أي مقياس أو مؤشر أن يعطينا الحقيقة، إنما المؤشر يؤدي إلى إنتاج مؤشرات إلى الواقع.

ثمة مؤشرات على المستوى، الدولي ومنهجيات دولية، وفعلاً هناك أشياء في المرجعية الدولية من الممكن الانطلاق منها وتطويرها. لنفترض أننا حددنا مجالات الفساد كما قدمت الورقة، وبالنسبة إلى كل مجال حددنا مجموعة من المؤشرات، كالفساد في القطاع العام، وفي القطاع الخاص... إلخ. أقترح أن تكون التقارير التي ننجزها مواضيعية، أي تتعلق كل مرة بمجال محدد: وخلال هذا العمل تتم مراجعة المؤشرات التي نعتمدها، لأن عملية التخصيص تمكن من اختبار المؤشرات وفي القدرة على تطويرها. قد يكون هذا أسلم من

أن نبدأ بالعموميات، وهذا طبعاً لا يتعارض مع المعرفة العامة. وبالنسبة إلى تقرير المؤسسة العربية للديمقراطية، فإنه ابتداءً من العام المقبل، ستعد تقريراً لقياس الديمقراطية، وقد يكون بالطريقة نفسها التي تكلمت عليها.

إذا وضعنا مؤشرات عامة لقياس الديمقراطية في الوطن العربي، فنحن قبل أن نبدأ القياس سنعرف النتيجة، وهي غياب الديمقراطية. أما لو وضعنا المؤشرات مثلاً لمسألة تقدم الديمقراطية والتعليم في المنطقة العربية، أو تقدم الديمقراطية ومسألة الحوكمة، فهذا التخصيص حول محاور معينة يمكن أن يعطينا إضافات، لأنه من الممكن أن نقيس مثلاً حالة التقدم الإيجابي على المستوى الجزئي، في وقت لم تعمم الإيجابيات المسجلة على المستوى العام. هذه منهجية يمكن أن نأخذ بها، وهي لا تتعارض مع إصدار تقارير عامة.

لاحظت في بعض من نقاشاتنا أن ظاهرة الفساد تقدّم وكأنها مفصولة عن طبيعة السلطات غير الديمقراطية في أغلب دولنا. فقد شعرت أن بعض التعريفات تنطلق من بديية أن السلطة السياسية إيجابية، ويأتي الفساد رغم أنفها، وفي رأيي، إن الأمور أعقد من هذا بكثير، فالفساد جزء من طبيعة النُظم بكل أسف.

بالنسبة إلى قياس المدركات، أنا أوافق د. عامر خياط في كل ما قاله حولها، ولكن قد نحتاج إليها إذا أردنا أن نطور استراتيجيات توعية وتبليغ، التي تتطلب معرفة كيف يفكر الناس.

ولا بد لنا الآن من الاختيار، هل سنقوم بكل المهام التي أفرزها نقاشنا؟ هل تستطيع المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، بإمكاناتهما الحالية، التصدي لهذا البرنامج الكبير؟ أم أنه يمكن أن نختار من جملة هذه المهام عنصراً أو عنصرين يقع التركيز عليهما؟

١٢ - فيصل عورتاني(*)

أودّ أن أعلق على الإطار المفهومي (Conceptual Framework)، الذي من خلاله يمكن أن نعمل بشكل إيجابي ومهم. وبداية، لا بد من أن نتطرق إلى

(*) الرئيس التنفيذي/ألغا العالمية.

نوعية من المؤشرات يجب الاطلاع عليها ودراستها. هناك ما يُسمى مؤشرات مدخلات (Input Indicators) ومؤشرات مخرجات (Output Indicators). في الأساس، علينا ألا نطلع على المخرجات فقط، فالأمور الانطباعية ممكن أن تكون جزءاً من المخرجات، وإذا لم يكن لدينا مدخلات، فإن الوضع سيبقى كما هو، وبالتالي متابعة المدخلات قضية مهمة. مثلاً، ماذا حدث للنظام التعليمي؟ هل هناك متغيرات؟ وكم غيرنا بالمناهج؟ ثم الإعلام مثلاً، هل تدخلنا في الإعلام الجماهيري؟ موضوع الإعلام وموضوع المناهج قضيتان مهمتان جداً. ثم نأتي إلى موضوع القوانين والتغيرات التي حصلت، كم من القوانين أدرجنا، وهذه تصبح مؤشرات طبيعية نطبق عليها، فتكون مؤشرات مدخلات، وممكن أن تصبح مؤشرات مدخلات، التي من خلالها نضع المؤشر العام.

القضية الأخرى هي موضوع القبول الاجتماعي (Social Acceptance) للفساد، ففي النهاية نحن لا نتكلم على حكومات وإنما على مجتمع، فالمجتمع والحكومة يعملان في عملية تفاعلية ومتداخلة، أي في إطار ما يعرف بالسيرورة الحركية (Dynamic Process).

الفصل الثاني

المؤشرات والمبادرات العالمية

(١)

مؤشرات منظمة الشفافية الدولية

أروى حسن^(*)

أولاً شكراً على الدعوة. أنا مسرورة جداً، كما قلت للدكتور أحمد، ولصديقي الجديد أ. محسن، فكل الناس الذين أحبهم، وكل الخبراء في هذا الموضوع مجتمعون في غرفة واحدة.

وأول ما أود توضيحه، هو أنني موجودة هنا بصفتي الشخصية، ولست أمثل في هذا اليوم منظمة الشفافية الدولية. . أنا أعمل في هذا المجال منذ سنين طويلة، وكما تعرفون، هذه قضيتي وهؤلاء الناس أسرتي ولن أترك هذه القضية.

سأتكلم بطريقة ملخصة على المؤشرات الخاصة بمنظمة الشفافية الدولية (Transparency International)، وبيننا هنا د. عزمي والإخوان من الكويت، وصلاح الشمري وصلاح الغزالي، وكذلك أ. يحيى حكيم من جمعية الشفافية اللبنانية. فإذا كان هناك أي ملحوظة، أو إذا أراد أي شخص أن يوجه نقداً إلى منظمة الشفافية الدولية، فهم مستعدون للإجابة.

١ - مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perception Index - CPI)

لن أدخل في التفاصيل في الحديث عن مؤشر مدركات الفساد، بل

(*) منسقة برامج أفريقيا والشرق الأوسط في منظمة الشفافية الدولية سابقاً - برلين.

سأكتفي بتقديم مجرد لمحة للإخوان الذين يمكن ألا يكونوا على علم قوي به.

يسلط المؤشر الضوء على الذين يقبلون الرشوة في القطاع الخاص، وليس في القطاع العام، ويستخدم إحصاءات واردة، وأعتقد أن هذه نقطة مهمة جداً، فمنظمة الشفافية الدولية لا تعين شخصاً ليجري هذه الإحصاءات، بل تستخدم إحصاءات واردة، وهو مؤشر مرگب مبني على مصادر، والمصادر مبنية على تقييم خبراء أو رجال أعمال أجنب، وكذلك رجال أعمال من أهل البلد. وفي الحقيقة، أثبت هؤلاء أن الفرق بين وجهة نظر الأجنبي ووجهة نظر ابن البلد بسيط، وهذا يعني أن مفهوم الفساد غالباً هو نفسه، كما يعني عدم وجود خلل في ما يقوله الطرفان، وأعتقد أن هذه أيضاً نقطة مهمة جداً.

صحيح أن مؤشر مدركات الفساد يعاني عدداً من المشاكل، إلا أن من إيجابياته أنه أصبح هناك نوع من التنافس بين الحكومات، فكل حكومة تنتظر ما ستكون عليه مرتبتها في المؤشر عاماً بعد عام، وهذا ما يعطي في الوقت نفسه نوعاً من التشجيع، فتقدم الحكومات شيئاً لتحسين ربتها في المؤشر.

وقد تحدث د. أحمد صقر عاشور عن سلبيات هذا المؤشر، كما إن ثمة ورقة جيدة جداً كتبها الخبير فريدريك غالتونغ (Frederick Galtung)، وهي في الحقيقة تناقض مؤشر مدركات الفساد، المتبع من قبل منظمة الشفافية الدولية. علماً أن غالتونغ كان من أوائل مؤسسي هذه المنظمة، وهو من بين الذين كانوا وراء المنهجية الخاصة بالمؤشر، إلا أنه قد أسس اليوم منظمة أخرى، وابتعد قليلاً عن المؤشر.

يقول غالتونغ إن المؤشر له وزن في برلين، والحقيقة أن الأساتذة في الشفافية الدولية، ومنذ عام ونصف العام تقريباً، سألوا العديد من الأشخاص في الشبكة عن الموضوع، فأجاب هؤلاء بأن المؤشر لا يساعدهم، بل يُعَوِّق عملهم مع الحكومات، وبأنه مثل منديل أحمر، كما قالوا إنهم يحاولون الدخول في حوار إيجابي مع الحكومة، فيظهر المؤشر ويبيّن الحكومة في صورة سيئة، في حين إن الإصلاح الذي تحاول الحكومة القيام به، لا ينعكس في المؤشر.

بيد أن منظمة الشفافية الدولية قد سألت العاملين في فروع المنظمة

بطريقة واضحة، عمّ إذا كانوا يفضلون أن يتم إلغاء المؤشر، فأجابوا بغالبيتهم بأنهم يودون أن يستمر، بالرغم من كل مشاكله. . وأعتقد أن هذه ملحوظة هامة جداً، مع العلم أن المؤشر لا يعكس الاتجاهات (Trends)، وهذه أيضاً، في اعتقادي، هي من المعوقات الصعبة جداً.

ومنذ عامين أو ثلاثة، أصبحت الشفافية الدولية تصدر ما يُسمّى بالجدول الإقليمي (Regional Table)، بحيث تقارن الدول بجيرانها، وليس بدول بعيدة عنها، أو بدول تعاني نوعاً آخر من المشاكل. . وهذا، في اعتقادي، نوع من التطور. وهكذا، بات هناك المرتبة التي يحتلها البلد ضمن الترتيب الإقليمي، بالإضافة إلى مرتبته ضمن الترتيب العالمي. وقد احتلت قطر في العام ٢٠٠٨ المرتبة الأولى، تلتها الإمارات، فعمان، والبحرين، والأردن، وتونس، والكويت، والمغرب، يوجد أيضاً مصر (وضعها سيئ جداً)، والعربية السعودية، والجزائر، وجيبوتي، ولبنان. . . إلخ. والعراق في المركز الأخير.

وفي الحقيقة، سبب هذا المؤشر حواراً، ووضع قضية الفساد على الأجندة الدولية، وأعتقد أنه من الممكن القول إنه قد نجح من هذه الناحية، إلا أن هناك أصواتاً كثيرة - وأعتقد أن المجموعة المجتمعة هنا من ضمنها - تقول بضرورة النظر إلى ما هو أبعد، أي ماذا بعد هذا المؤشر؟

٢ - مؤشر دافعي الرشوة

وقد كانت منظمة الشفافية الدولية واعية جداً لكل المشاكل السابق ذكرها، وحاولت أن تنشئ نوعاً من التوازن، ومن أجل ذلك أصدرت ما نسميه مؤشر دافعي الرشوة (Bribe Payers Index)، الذي يحاول أن يبيّن المصادر التي تورّد الرشوة. ولكن في الحقيقة، ولئُكن واضحين، كلفة هذا المؤشر أغلى، لأن منظمة الشفافية الدولية تعيّن بنفسها الشركة التي تقوم بالاستبيان، مثل شركة «غالوب» (Gallup) التي تهتم بهذه الأسئلة والمقابلات. ولهذا السبب، وكذلك لأن الجهد المبذول في هذا المشروع رهيب وغالٍ، فهو لا يصدر كل عام، بل مثلاً كل سنتين أو حتى أكثر. وأنا أعتقد شخصياً أن ذلك يؤدي إلى تسليط الضوء بشكل أكبر على مؤشر مدركات الفساد، حيث إنه يصدر كل عام، بينما يصدر مؤشر دافعي الرشوة مرة كل عامين، كما

أعتقد، وللأسف، بأنه مجهول من الإعلام، وهو لا يسلط الضوء عليه، ولا يركز عليه، لأنه ليس استفزازياً مثل المؤشر الإدراكي الذي نعرفه، لكنه في الحقيقة يهدف إلى كثير من الأشياء الجيدة. ففي العام ٢٠٠٨، تم إجراء حوالي ٣٠٠٠ مقابلة مع كبار رجال الأعمال في ٢٦ بلداً، في الفترة ما بين آب/ أغسطس وتشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨، وقد سئل هؤلاء: هل ترون، نسبة إلى خبرتكم، أن الشركات الأجنبية تدفع رشاوى؟ أو هل رأيتم أنكم اضطررتم إلى الدفع؟ أو هل اضطررتم إلى أن تتعاملوا بطرق غير نظيفة؟ أو هل وجدتم أنهم تعاملوا معكم بطريقة غير نظيفة؟ والبلدان التي يركز عليها مؤشر دافعي الرشوة هي تقريباً ٢٨ بلداً، كما إنه بالإضافة إلى السؤال حول ما إذا كانت الشركات تقوم بتصرفات غير نظيفة، أو إذا ما كانت قد طلبت رشاوى، طرَح السؤال عن كيفية الرشوة أو توارثها، وعمَّ إذا كان ذلك قد حصل باستمرار، أو إنه كان وضعاً استثنائياً. . . كل ذلك بهدف الوصول إلى صورة دقيقة عن الموضوع.

والحقيقة أنه قد تمَّ اكتشاف عدة ملاحظات من خلال إجابات رجال الأعمال عن هذا الاستبيان: اكتُشف أنه مثلاً في أفريقيا والشرق الأوسط، غالباً ما تكون الشركات الهولندية واليابانية هي الأكثر نزاهة، فيما كانت الشركات من جنوب أفريقيا هي الأسوأ.

وعندما كان يتمُّ السؤال عن الرشوة، كان يُقصد بها الرشوة في المجال السياسي، أو التي تخص الأحزاب السياسية، أو حتى تلك التي تتعلق بالموظف البسيط، أي الدفع من أجل التسريع (Speed Payment) (وهو ما يُضطر أحدهم إلى دفعه لإتمام مصلحته بشكل أسرع)، كما كان يُقصد بالرشوة أيضاً استخدام الوساطة.

ومن الأمور التي يمكن أن نكون فخورين بها في شمال أفريقيا والشرق الأوسط، أنه لما سُئل رجال الأعمال في بلداننا عن اتفاقية منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، كانت منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا أكثر منطقة على علم بهذه الاتفاقية من قبل رجال الأعمال في البلدان العربية والأفريقية. وفي الحقيقة، هذه نتيجة لم أكن أتوقعها، لم أكن أتوقع أن نكون أحسن من آسيا، ومن أمريكا اللاتينية، ومن أوروبا الغربية، ومن أوروبا الشرقية. ومهما كان من أمر، أعتقد أن هذا دليل على أن كبار رجال الأعمال

الذين يكونون في شركائنا في الوطن العربي، هم فعلاً مطلعون، ومتابعون لهذا الموضوع.

ولأن الوقت ضيق، لن أتمكن من الدخول في تفاصيل ما توصل إليه مؤشر دافعي الرشوة، لكن أعتقد أن من أهم النتائج، أنه في ما يخص القطاع الذي رآه المستجوبون أكثر تأثراً بالفساد، كان الجواب الغالب في كل أنحاء العالم هو الأحزاب السياسية، إلا في أفريقيا والشرق الأوسط، حيث اعتبر غالبية المستجوبين أن الشرطة، بحسب تجربتهم، هي المؤسسة (Institution)، أو الهيئة الأكثر فساداً. ويمكن لهذه النتيجة أن تكون علامة لنا، ويمكن أخذها لاحقاً في الاعتبار في مناقشاتنا.

٣ - البارومتر العالمي للفساد (Global Corruption Barometer)

وقد كان آخر ما أعدته منظمة الشفافية الدولية حول هذا المؤشر في العام ٢٠٠٧.

أ - يختلف البارومتر العالمي للفساد عن مؤشر مدركات الفساد وعن مؤشر دافعي الرشوة، لأنه ينتمي إلى ما يُسمى استطلاع الجمهور (Household Survey)، أو مسح الجمهور، حيث إنه لا يسأل الخبراء ولا يسأل رجال الأعمال، بل يسأل الناس في البيت، ربة المنزل، المرأة في الشارع، يسأل الكل. . والحقيقة أنه تم سؤال حوالي ٦٣,٠٠٠ شخص في ٦٠ دولة (وهو رقم ضخم جداً) عن تجربتهم الشخصية مع الفساد، وعن احتكاكهم اليومي، وعن رأيهم في حكوماتهم، وعمّ إذا كانوا متفائلين، وعمّ إذا كانوا يرون أن حكوماتهم تبذل مجهوداً في مكافحة الفساد أم لا. وما تمّ التوصل إليه غالباً، أن أفقر الناس وأفقر الأسر هم أكثر الناس الذين يضطرون إلى دفع الرشوة، بيد أن منظمة الشفافية الدولية ما دخلت في تفسير سبب هذا الوضع.

ب - في رأيي الشخصي، إن الناس الذين ليسوا فقراء، أي من ينتمي منهم إلى الطبقة الوسطى، أو الذين وضعهم أحسن قليلاً، لديهم شبكات (Networks) من المعارف (أو «الواسطات»)، مما يجعلهم غير مضطرين إلى دفع الرشوة النقدية (Cash)، بل ما يحصل عادة أنهم يساعدون شخصاً ما، وذلك الشخص يساعدهم بعد ذلك، ويسير الموضوع على هذا النحو.

ج - ومن أهم الأمور التي أُنجِزَت، هي المقارنة بين مؤشر مدركات الفساد، والبارومتر العالمي للفساد، وكان الهدف منها تبيان ما إذا كان ثمة علاقة (Correlation) بينهما. وقد تبين أن هناك فعلاً علاقة بين نسبة الأسر التي اضطرت إلى دفع الرشوة لتحصل على خدمة أساسية، والمرتبة الخاصة بالبلد في مؤشر مدركات الفساد في العام ٢٠٠٧. فالبلدان التي حصلت على أسوأ المراتب في هذا الأخير، كانت هي نفسها البلدان التي أجابت فيها الأسر بأنها غالباً ما تُضطر إلى دفع رشوة للحصول على أي خدمة أساسية. وهذه، في رأيي، ملحوظة هامة جداً، لأنها تعني أن خبرة الجمهور منعكسة إلى حد ما في مؤشر مدركات الفساد.

هنالك علاقة وثيقة بين تجربة المواطن ووجهة نظر خبراء مؤشر الفساد الإدراكي، فإن معامل العلاقة (The Correlation Coefficient) كما هو معروف في الإحصاء، يعني أقل من ٠,٠١، بمعنى أن هذه العلاقة قوية جداً.

أودّ أن أشير، في ختام المداخلة، إلى أن البارومتر يقيس نسبة التفاؤل عند الجمهور بالنسبة إلى حكوماتهم، ويظهر فيه بشكل عام أن الجمهور غالباً غير متفائل، كما إن نسبة المتفائلين بحصول تغيير، أو المتفائلين بالنسبة إلى قدرة حكوماتهم على التغيير، قد انخفضت: ف ٤٣ بالمئة من الجمهور في البلدان التي طُبّق عليها البارومتر في العام ٢٠٠٣، أجابوا أن الفساد غالباً سيزداد، فيما كانت النسبة في العام ٢٠٠٧، ٥٤ بالمئة، مما يعني أن الناس شعروا نسبياً بأن الوضع قد ساء.

صحيح أن التجربة تختلف من مكان إلى مكان، وأن الاستراتيجيات لا بد من أن تعكس الوضع على الأرض، ولكن من المهم أن ما توصلنا إليه من الباروميتر، هو أن الجمهور ينظر عامة إلى البرلمان والأحزاب السياسية كالجهاز الأكثر فساداً، فيما تبين التجربة المباشرة أن الشرطة والجهاز القضائي هما الأكثر فساداً، وهي للأسف صورة غير مُفرحة.

صانعو القياس يفرقون بين رأي عامة الجمهور (General Public)، والتجربة المباشرة، علماً أن للجمهور احتكاكاً مباشراً مع الشرطة والقضاء (السلطة القضائية).

ختاماً، أعتقد أن لكلّ من المؤشرات الثلاثة هذه، وزنه وهدفه، وفي

إمكاننا أن نبني على الذي أنجز، وأعتقد أيضاً أن إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد إطار مهم جداً، وممكن أن نجعله في الاعتبار في مناقشتنا.

أخيراً، أود أن أشير باختصار، إلى أنني لاحظت أن النقاش كان ثرياً جداً اليوم صباحاً في الجلسة الأولى، وقد سألت عدة خبراء عمّ سيكون الهدف المحدد في المؤشر الجديد الذي نحاول أن نتوصل إليه. نحن لدينا خبرة ثرية جداً في هذه الغرفة، ووقتنا ضيق جداً، وأعتقد أنه يجب أن نكون متواضعين، فنحن ما زلنا في الجلسة الأولى، وإن شاء الله ستكون هناك جلسات واجتماعات بعد ذلك لتحديد ما يمكن أن نتوصل إليه.

ومما فهمته من د. عزمي وغيره، أ طرح السؤال التالي: هل نحن نريد مؤشراً عملياً يُستخدَم من المجتمع المدني، بحيث يمكنهم استخدامه من ناحية المصدقية؟ فذلك يساعدهم في عملهم (من ناحية المصدقية). فبدلاً من أن يستخدموا مؤشر مدركات الفساد، وترفض الحكومات العربية الاعتراف به على اعتبار أنه غربي، يمكنهم الاستعانة بمؤشر نتوصل إليه من هذا المجهود. . هل ذلك سيساعدنا كمناضلين في الوطن العربي؟

(٢)

المؤشرات المعتمدة من قبل البنك الدولي

عماد الشيخ داوود

أشكر المنظمة العربية لمكافحة الفساد، والمؤسسة العربية للديمقراطية، على إتاحتها هذه الفرصة لي. كما إنه لشرف كبير أن يتم تكليفي بعرض مؤشرات إدارة الحكم العالمي للبنك الدولي، بالرغم من بُعدي عن أسرة هذا البنك، فما أنا إلا باحث في مجال دراسات الفساد. لذلك، فعلى قدر معرفتي المتواضعة بموضوع المؤشر، المتولّدة من الدراسة والبحث في أدبيات البنك الدولي، سأعرض لأهم النقاط التي تعطينا صورة أتمنى أن تكون وافية.

١ - بادئ ذي بدء، يمكن مؤشر إدارة الحكم للبنك الدولي المُطّلع من معرفة مستويات السيطرة على الفساد ومستويات إدارة الحكم (كالمساءلة، وفاعلية الحكومة، وحكم القانون، والاستقرار السياسي، والنوعية التنظيمية)، صعوداً وهبوطاً بالنسبة إلى دول العالم. فهو يقيس الحالة في ٢١٢ دولة في العالم (تم ترتيبها بحسب الأبجدية الإنكليزية، ووُضِعَ لكل منها رمز مكون من ثلاثة أحرف)، ويتضمن ستة مداخل (أبعاد)، لقياس الحكم مرتبة أفقياً، وفقاً لما هو مشار إليه أعلاه. وقد أُعدَّت هذه الدراسة بحرفية متناهية، كما هو معهود عن البنك الدولي في إعداد الدراسات، لتتماهى مع المبتغى من بيان مدى اتّباع الدول لأسس مثلث الحكم الرشيد في إدارة نُظُمها السياسية.

في الوقت ذاته، يقيس المؤشر الذي بين أيدينا الحالة موضوعة البحث أعلاه (سواء كانت السيطرة على الفساد أو حكم القانون... إلخ) في الدولة الواحدة، ويقارنها بذاتها خلال أعوام متعددة. وبالتحديد منذ العام ١٩٩٦، وحتى العام

٢٠٠٧، حيث كان البنك يعتمد على القراءة مرة كل سنتين في البداية، وحتى العام ٢٠٠٣، ليغير بعد ذلك من نمط الإصدار الذي كان يعمل على أساسه، ليعتمد إصدارية سنوية للمؤشر على مدى السنوات من ٢٠٠٣ إلى ٢٠٠٧.

ومن أجل أن نخوض في تفصيل المؤشرات، نجد على سبيل المثال، مؤشر المساءلة العامة، الذي يعكس مستوى الانفتاح السياسي للمؤسسات السياسية في البلد (س)، ومديات المشاركة السياسية التنافسية والعاملة والحرية فيه، كما يقيّم مدى احترام الحريات المدنية والتقيّد بها، ومديات خضوع الصحافة وصوت المواطن للإرغام والمطابقة والرقابة. كما يأخذ في الاعتبار درجة شفافية الحكومة مع الشعب، وكذلك قضية المساءلة السياسية. الأمر الذي يُلزم جهة الإعداد، أي البنك الدولي، بالاعتماد على عدة مؤشرات تولّت العديد من الجهات الأخرى ذات العلاقة بالموضوع أعلاه إصدارها من قبل. ذلك لأن البنك الدولي ليس الجهة التي توفر بيانات إعداد المقياس، بل إن دوره ينحسر في عملية تجميع البيانات الصادرة عن مؤسسات أخرى، وإعادة تصنيفها من قبل الخبراء لديه، ليتم إخراجها بالصورة التي أمّانها.

٢ - يذكر أن من أهم المؤسسات التي يستند إليها البنك الدولي في تجميع بيانات هذا المؤشر، الفريدم هاوس (Freedom House)، ومديات الحريات السياسية والحريات المدنية وحريات الصحافة، كما يستند إلى مؤشرات مركز التنمية الدولية، وإدارة النزاعات حول الأداء السياسي، وتنظيم التوظيف الإداري، وتنافسية التوظيف الإداري، وانفتاحية التوظيف الإداري، وتقييد الموظفين الإداريين، وتنظيم المشاركة والتنافسية في المشاركة.

كما يعتمد البنك الدولي أيضاً على مؤسسة المخاطر السياسية في مؤشرات المساءلة الديمقراطية ونوعية البيروقراطية والفساد، إذ تنشر المؤسسة المذكورة دورياً الدليل الدولي للمخاطر.

يضاف إلى ذلك، أن البنك يعتمد في إنشاء مؤشره حول كفاية الحكومة، على مؤشرات إضافية داخلية، تُعدّها مؤسسة التراث، وعلى تقييم المؤسسات وسياسة البلدان العائدة إلى البنك نفسه.

على صعيد متصل، يستقي البنك الدولي أيضاً الكثير من المعلومات في إعداد مؤشره، من آراء آلاف الخبراء في القطاعين الخاص والعام والمنظمات غير

الحكومية، وكذلك صناعات السياسات العامة ومنظمات المجتمع المدني في مختلف أرجاء المعمورة. وبالنظر إلى العلاقة الوثقى والمعروفة للجميع بين قيام الحكم الرشيد وانخفاض وتائر الفساد، يمكننا أن نحدد مدى أهمية هذا المؤشر.

حري بنا القول إن مؤشر البنك الدولي هو في أصله تخميني، حاله حال بقية المؤشرات الأخرى، كما أوضح البروفسور عاشور في عرضه القيم. وهو في ذلك التخمين يأخذ بمستويات للقياس تتراوح ما بين ٢,٥ - ٢,٥+ من وحدات القياس التي تشير في مداها الأعلى إلى رشاد الحكم في الدولة المقيسة، وفي مدياتها الدنيا تشير إلى مدى هشاشة الحكم في دولة أو في دول أخرى.

٣ - وعند الغوص أكثر في شرح المؤشر، نجد أنه يتكون من أربعة حقول عمودية أمام كل دولة، تتكرر عند الانتقال من بُعد إلى آخر من أبعاد القياس الستة المرتبة أفقياً (المقصود هو مقياس المساءلة أو حكم القانون... إلخ). ويأتي في العمود الأول حقل المرتبة (Rank)، بشكل غير متسلسل، لكون ترتيب الدول في الجدول يأخذ بالتسلسل الأبجدي. مع العلم بأن المرتبة تتكون من ١٠٠ تدريجة من (٠ - ١٠٠)، تنال أكثر الدول شفافية ونزاهة أعلى درجة فيها، وقد نالتها سويسرا في العام ٢٠٠٧ بالنسبة إلى البعد الأول على سبيل المثال (بعد المساءلة)، حيث نالت ١٠٠ درجة بالكامل، في حين نالت كوريا الشمالية للعام ذاته، أقل درجات السلم، وهي الدرجة صفر (بالنسبة إلى البعد ذاته)، في دلالة على تدني مستوى سداد الحكم فيها.

وبالانتقال من الحقل العمودي الأول إلى الثاني، تُقَابِلُنَا الدرجة التخمينية للدولة (Estimate)، (التي هي أهم محور من محاور القياس)، وغالباً (في تقديري) يحدد على أساسها تقييم الدولة والرتبة التي تنالها في العمود الأول، الذي سبق ذكره، حيث تتكوّن درجة التخمين ما بين موجب ٢,٥، وسالب ٢,٥، حيث حازت سويسرا بالنسبة إلى البعد ذاته سالف الذكر، على درجة ١,٥٥، في حين نالت كوريا الشمالية سالب ٢,٣١ للبعد ذاته.

من جانب آخر، يوضح المؤشر في عموده الثالث الخطأ القياسي (Standard Error - SE) في مستويات القياس ضمن العمود السابق، لأنه لا بد من أن تُؤخذ في الاعتبار، الأخطاء الانحرافية في هذا المضمار. فضلاً على ذلك، يبيّن العمود الرابع والأخير، الذي يُرمز إليه بالحرف N، عدد المصادر الفردية لبيانات الحكم في كل دولة وردت في الجدول، لتكتمل بذلك الصورة

بصدد الحقول العمودية الأربعة التي يمكن من خلالها الاستدلال عن حالة الدولة الوارد ذكرها.

صفوة القول إذن، وكما هو معروض على أنظاركم الكريمة، هنالك ستة أبعاد أفقية تقيس حالات متباينة من الحالات المؤثرة في إدارة الحكم، وكل حالة تتضمن أربعة أعمدة تحدد المرتبة، والدرجة التخمينية للدولة، والخطأ القياسي، وعدد مصادر القياس.

وتأتي أهمية هذا المقياس من أن البنك الدولي يُحدّث المعلومات بحسب ورودها، وذلك يعني أن الحالة التي تم قياسها في العام ٢٠٠٠، أو في العام ٢٠٠٢، قد تظهر عليها نتائج جديدة في ما بعد، أي في الأعوام التالية، وعلى إثر ذلك، يقوم البنك بتحديث حالة الدولة في المؤشر للسنوات الوارد ذكرها بالكامل، ولا يتحدد بيانات عام الإصدار فقط. . ذلك لأن حالة الفساد ظاهرة مُستترة كما بينها د. عاشور، ومن الممكن أن تظهر نتائج أخرى عنها في سنوات تالية.

كما إن هذا المقياس يجعل المتلقي في الصورة، ويعطي انعكاسة واضحة لمتابعة حالة البلد بحسب المعايير والأبعاد المؤشرة. لكن البنك الدولي، في كل أدبياته، يضيف عبارة تفيد بأن البنك الدولي غير مسؤول عمّا يرد في المؤشر من بيانات، ولا يعبر المؤشر عن آراء الخبراء. وتبرز هنا قضية المصادقية، وأهمية ثقة الناس في الجهة المصدرة وصحة البيانات، فقضية أن التقرير منشور عن البنك الدولي، الذي يتخلى عن مسؤوليته إزاءه كناشر، هي في رأيي المتواضع، تهمز الثقة لدى الدارس والباحث في صدق ما ورد فيه. .

في الختام، يجدر بنا القول إن التقرير يعطي بالطبع صورة واضحة عن الفساد. والباحث في مجال الفساد وفي أنماط الفساد المتعددة، من الممكن من خلال هذا المؤشر أن يكون في قلب الحدث بالنسبة إلى حالة العالم، لأنه وإن كان هذا المؤشر مؤشراً إدراكياً، لكنه يضع الباحث والدارس في الصورة بالنسبة إلى حكم القانون، وإلى فاعلية الحكومة. إلا أنه، وعلى الجانب الآخر، فإنه أيضاً يخضع للكثير من التوازنات، وقد وعدت أ. بشر بالأحداث عن حالة العراق، لكن العودة إلى حالة هذا البلد توضح بشكل تام أن المؤشر يعتمد على مقاييس تحاول أن تجمل الإطالة في بعض الأماكن، وتحاول أن تعتمها في أخرى، وهذا ما أتركه لحضراتكم للاطلاع.

(٣)

مؤشرات ومبادرات دولية أخرى

عصام عدوي

سأتكلم في ما يلي على مبادرتين من القطاع الأهلي، ومبادرة من الحكومة، وسيكون التركيز في الحديث عن المبادرات الثلاث، على مدى استخدامها للمؤشرات، وحول ما إذا كانت المؤشرات قادرة على القياس أم لا. كلنا نعلم أن الأعمدة الثلاثة الرئيسية لأي مجتمع هي التالية: الحكومة، والقطاع الأهلي، والقطاع الخاص.

يشتمل القطاع الأهلي على مؤسسات المجتمع المدني، والمؤسسات غير الحكومية، والجامعات، والنقابات، والأحزاب... إلخ. والقطاع الخاص هو الأقل من بين القطاعات الثلاث، الذي تصدر عنه مبادرات، هذا إذا صدرت، فمبادراته محدودة جداً، أو تكاد تكون معدومة في مجال مكافحة الفساد أو الشفافية.

أما مبادرات الحكومات، فهي دائماً ما تستجيب لضغوط، أي لا تكون نتيجة مبادرة آتية منها، بل تكون استجابة لنوعين من الضغوط:

- إما الضغوط الدولية التي تأتي نتيجة المعاهدات التي توقعها، وتحاول استخدامها لتحسن صورتها. وبما أن المعاهدات تستتبع نوعاً من التفعيل للتوقيع، يجب بالتالي اتخاذ خطوات معينة، وليس هذا بالأمر السيئ.

- أو الضغوط الداخلية، التي غالباً ما تكون ضغوطاً من المجتمع الأهلي عليها: من المؤسسات غير الحكومية، من مؤسسات المجتمع المدني، من

الصحافة، من الإعلام... حيث تحاول الحكومة أن تستجيب لهذه الضغوط، وما دامت تستجيب، فهذا أيضاً ليس بالأمر السيئ.

وحول كيفية استخدام الحكومات للمؤشرات، سأعتمد على مثال واحد، هو حكومة مصر التي أعرفها، وسأحاول الكشف عن كيفية استجابتها لأمر معيّن، ومدى تأثير هذه في أرض الواقع. فمن المؤكد أن الحكومة المصرية تستخدم مؤشرات أو غيرها في أبحاثها، ولكن المشكلة أننا لا نعرف هذه المؤشرات، لأن الحكومة لا تعلنها، وكلنا نعلم مدى انعدام الثقة أو لعبة القط والفأر ما بين الحكومة والقطاع الأهلي. الثقة معدومة بين الاثنين: فمؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الأهلية تتهم الحكومة بعدم المصداقية، وبالكذب، وبأنها فاسدة (Corrupt).. والكلام نفسه تقوله الحكومة عن المؤسسات الأهلية، وهذا النقاش مستمر ولن ينتهي، ما دام الاثنان يتبادلان هذه النظرة.

إلا أننا نرى الآن، أن حكومة مصر بدأت تستجيب نوعاً ما لهذه الضغوط، وقد قامت بأمرين نتمنى أن يحدثا تأثيراً. إنما في ما يخص المؤشرات، فأنا أعتقد أنهم يعتمدون على المؤشرات الإجرائية (Process Indicators) ولا يعتمدون على مؤشرات التأثير (Impact Indicators).

النقطة الإيجابية الأولى هي تشكيل لجنة النزاهة والشفافية، وهي لجنة قيل إنهم فتحوا الأبواب بعد فتحها. كيف ذلك؟ أصدرت هذه اللجنة تقريرين يحتويان على كلام جميل ومحترم.. ولكنه مجرد توصيات، توصيات تقال في كل مكان، في الجرائد، وفي الجلسات الخاصة، وفي الاجتماعات، وفي المؤتمرات.

ليس دور هذه اللجان، بالنسبة إليّ، إطلاق التوصيات، لأن التوصيات موجودة والخبراء كثر. يقوم دور الحكومة على أخذ هذه التوصيات، وإعداد آليات توفير الفرص (To Operationalize) لها، ثم تنفيذها، لتحدث تأثيراً (Impact) على أرض الواقع، وهو أمر لا يحصل، لأن هذه اللجنة تكون لجنة استشارية، وتقدم توصيات فقط، وما دام تفعيل التوصيات غائباً، فإن عمل اللجنة يكون تكراراً لأعمال قام بها ناس كثر.

وأعضاء هذه اللجنة أغلبهم حكوميون، كما إن جزءاً منهم ينتمون إلى المجتمع المدني، وجزءاً آخر هم من الخبراء، وليس لدينا أي اعتراض عليهم.

ولكن كيف سنرى ما يقولونه يُطبَّق على أرض الواقع؟ وهذه النقطة هي وجهة خلاف بيننا وبين وزارة التنمية الإدارية ود. أحمد درويش، وهو رجل فاضل ويود أن يقدم إسهاماً إيجابياً، ولكن من الواضح أن الضغوط قوية.

النقطة الإيجابية الثانية التي تقوم بها الحكومة، هي أنها تحاول أن تقلل الفساد، من ناحية تقليل الالتقاء ما بين مقدم الخدمة وملتقيها، لأنه كلما تقابل هذان الطرفان، يظهر الفساد. فأنا إذا أردت أن أنهي مصلحتي بسرعة، فبدلاً من أن تكلف ١٠ جنيهاً، أدفع ٢٠ جنيهاً وأنتهي بسرعة. أما إذا كنت شخصاً نزيهاً ولا تريد أن تدفع الرشوة، فعليك إذاً انتظر اليوم الثاني أو الثالث، وإلا فلن تُنجز مصلحتك.

تذهب إلى هناك، وتحاول أن تكون رجلاً صالحاً، وتصمم على أن لا تدفع الرشوة، فيأتيك من يقول: «يا أخي اعتبرها صدقة، اعتبرها زكاة، يا أخي ماذا تفعل؟ يا أخي...»، فتشعر بأنك موضع اتهام، في حين إنك تحاول أن تكون شخصاً جيداً. لهذا السبب، فإن الحكومة الإلكترونية أمر إيجابي جداً، بحيث ينهي المواطن كل أموره من خلال الإنترنت، وهذا ما يقلل الاحتكاك، ويقلل بالتالي الفساد. وقد جربنا الحكومة الإلكترونية على مستوى البلد كله، ولكن كم عدد الذين لديهم إنترنت؟ كم عدد القادرين على استخدامه؟ كم عدد القادرين على إنجاز مصلحتهم من خلال الإنترنت؟ العدد محدود. . حتى من يستخدم الإنترنت، لا يعرف كيف ينجز مصلحته من خلاله. الخدمة بالتالي موجودة، ولكن الإعلان عنها وتوعية الناس هما ما ينقص.

أعود دائماً وأقول إن مؤشرات الحكومة هي دائماً مؤشرات إجرائية، «قمنا بكذا، فتحنا، وهنا يمكنك إصدار رخصتك، تقدر أن تصدر شهادة الميلاد، تقدر أن تقوم بكذا، وكذا، وكذا... ولكن مؤشرات التأثير حول تقليل نسبة الفساد ليست موجودة، لأنهم إذا قالوا قللنا نسبة الفساد، يكونون قد اعترفوا بأنه يوجد فساد وحتى الآن، حكوماتنا والحمد لله ليس فيها فساد. نكرر أن محاولات الإصلاح التي قد تقوم بها الحكومة تأتي نتيجة ضغوط، ونتمنى أن تنجح هذه المحاولات، وخاصة الحكومة الإلكترونية.

ونتكلم في ما يلي سريعاً على مبادرتين: الأولى كنت مسؤولاً عنها في العراق، والثانية كنت مسؤولاً عنها في مصر.

في ما يخص المبادرة الأولى (في العراق)، ربما أروى حسن تعرفها بشكل جيد، لأنها كانت معنا وساعدتنا في هذا الأمر، ود. خليل جبارة أيضاً ساعدنا في القيام بأشياء معينة، لم أكن أعرفه، ولكن تعاملنا كان من خلال البريد الإلكتروني.

عندما تقوم مؤسسات المجتمع المدني بمبادرات، تستعين هي كذلك بمؤشرات إجرائية، وليس بمؤشرات التأثير. المقصود أن هذه المؤسسات تحدد هدفها من المبادرة، في أن ترفع وعي الناس حول الفساد، وذلك عن طريق تدريب مؤسسات المجتمع المدني. وهنا تظهر المؤشرات الإجرائية: ما عدد التدريبات التي قمت بها؟ كم دليلاً تدريبياً أصدرت؟ ما عدد حملات التوعية التي قمت بها؟ قد نرى أن كل هذه الأمور أنجزت بشكل جيد، ولكن ما تأثيرها في أرض الواقع؟ لا أحد يقدر أن يقيس هذا. هناك نوع من القصور إذن، ماذا أنجزت مبادرتي، هذه التي كلفت الملايين، في ما يخص تقليل الفساد؟ وما الذي فشلت فيه؟ هذا مع العلم أن البعض منها يزيد الفساد، وهذا الأمر نعترف بحصوله في العراق اعترافاً صريحاً جداً، وقد كان للمؤسسات الدولية ومؤسسات المجتمع المدني دور كبير جداً في زيادة نسبة الفساد في العالم.

تكاثرت أعداد مؤسسات المجتمع المدني بسرعة مع بداية ظهورها، ولم يكن هناك بنوك تعمل، فكان القياس بالنقد (Cash)، وبدخولنا في الدفع النقدي، دخلنا في الفساد.

وقد كان التحرك ممنوعاً على المؤسسات الدولية، أي أن هؤلاء كانوا يجلسون في مكاتبهم، ولديهم مشاريع تُنفذ في المكان الفلاني ويكلف عشرة آلاف دولار، فتدفع المؤسسة لمؤسسة المجتمع المدني الأموال، ويتم تعظيم التقرير، وما كان ثمة مجال للرقابة لأسباب أمنية، وكانت هذه أداة لزيادة فساد المجتمع المدني في العراق. وهذه من الأمور التي ليست مخبأة وقد يعرفها أغلب الناس، هكذا نرى كيف كان للمؤسسات الدولية دور كبير جداً في زيادة الفساد. أما عن مشروعنا، فقد كان اسمه برنامج المجتمع المدني العراقي، وكان جزء كبير منه عن مكافحة الفساد، وكان يقوم على بناء قدرات مؤسسات المجتمع المدني، من خلال التدريبات، والأدلة التدريبية، والدعم الفني، وتقديم المنح الصغيرة، ورفع وعي هؤلاء الناس عن الفساد وهكذا،

ولكن لا أحد يستطيع أن يقيّم تأثيره، أما أنا، فأعتبر أن تأثيره كان محدوداً جداً. أظنكم تعرفون أن ثمة أنواعاً مختلفة من مؤسسات المجتمع المدني، فهناك المؤسسات المنتمية إلى الحكومة (Kango)، وهي مؤسسات أهلية مرتبطة بالحكومة، وهناك الـ Bango، التي هي منظمة غير حكومية، و Briefcase، وهي أيضاً منظمة غير حكومية أو مؤسسة مجتمع مدني عندهم حقيبة معينة فيها بضع مقترحات، يذهبون بها إلى جهات متبرعة معينة، فتمولهم، ونحن شاركنا في هذا الأمر من نواح كثيرة.

المبادرة الثانية هي التي كنا نعمل عليها حالياً في مصر، تتمثل في برنامج نسميه الشفافية العامة (Public Transparency)، المساءلة والشفافية. ربما الجزء الوحيد الإيجابي فيه هو من بين الأطراف الحكومية، من استجاب بسرعة قوية جداً، حيث إنه كما يقال هناك جزء من اللامركزية في مصر، والمحافظ هو الذي يأخذ القرار، ولكننا كنا نطمح إلى الدخول في محافظات كثيرة في هذا المشروع.

قليلة جداً هي المحافظات التي استجابت لنا، وأغلبها كانت تلك التي يكون على رأسها محافظ ذو خلفية قانونية. فالمحافظ الذي يكون مثلاً مستشاراً سابقاً أو قادماً من القضاء، كان يستجيب دائماً، أما المحافظون الذين كانوا من خلفية أمنية، سواء من الجيش أو الشرطة أو المباحث العامة أو غيرها، فقد كنا نجلس أمامهم كأننا متهمون، فكنا نُسأل ماذا سنفعل، وماذا سنرسل... دخلنا في تحقيق، فانسحبنا. لذلك، عملنا في المحافظات التي وجدنا فيها نوعاً من الترحيب، وقد لاحظنا أن أغلبهم (وربما هي صدفة)، كانوا مستشارين وأناساً ينتمون إلى القضاء.

وكان عملنا مع بعض الحكومات أيضاً قائماً على المؤشرات الإجرائية، مع غياب مؤشرات التأثير ذات المستوى. ويمكن هنا أن أتحدث عن بعض الأثر الجيد، لأننا بدأنا نعمل معاً على حملات دعوى. وحملات الدعوى كانت تُوعّي الناس إلى حقهم. فأنت عندما تذهب إلى المكان الفلاني، من المفروض أن تكون وضعت لك وسائل التشغيل التي يجب أن تسير فيها كلها، تعرف أن عليك سحب الطلب من الشباك الرقم كذا، وأن ثمنه كذا، وأنت تملؤه بهذه الطريقة أو تلك، والآ تدفع ثمناً للطابع أكثر من هذا المبلغ أو ذلك.

المعرفة بكلّ هذه الحقوق لا تكون متوفرة للمواطن، فنضطر إلى أن نطبعها ونوزعها على الناس، من أجل أن يعرف كل واحد حقه، والمطلوب أن يقوم به. هذه الأمور قامت بها بعض مؤسسات المجتمع المدني، ودرّبنا الموظفين أيضاً، ولكن الموظف يقول لك شاكياً: تأتي إليّ أنا المسكين، فانظر إلى من يسرق بالملايين، فنجد أن في كلامه منطقاً، ما العمل إذن؟ وكم يبلغ راتب هذا الموظف؟ قال شخص مرّة: «يا أخي اعتبروها (الرشوة) تعديلاً على الراتب، كم سيؤثر بك الجنيه الواحد؟ ولكن نحن لدينا عائلات، وعندنا...».

وأعود وأؤكد النقطة الأساسية، أن المؤشرات المعتمدة غالباً هي مؤشرات إجرائية. وهي مؤشرات تقيس ما إذا تم التنفيذ بصورة صحيحة أم لم يتم... ولكن ما تأثيره في أرض الواقع؟ هنا الأمر الذي يبقى من الصعوبة أن نقيسه.

- عامر خياط

شكراً أ. عصام.

في الجلسة الثانية، تم عرض أربع أوراق، تم من خلالها عرض تجارب ومبادرات مختلفة:

وباختصار شديد، أبدأ بـ **الورقة الأولى**، المقدمة من د. صلاح الغزالي^(*)، الذي تكلم على مؤشر إدراك الفساد وتجربة الكويت في ذلك، وهو مؤشر اعتمده جمعية الشفافية الكويتية، ويشمل قطاع الحكومة والقطاع العام والقطاع المختلط بشكل خاص، ويعتمد على استبيانات قامت بها في الكويت.

ثم طرحت أ. أروى حسن **الورقة الثانية**، التي تكلمت فيها على ثلاثة مؤشرات:

الأول هو المؤشر الإدراكي الانطباعي الذي تعتمده منظمة الشفافية الدولية، وهو كما ذكرت، مؤشر تعتربه بعض النواقص، وينعكس هذا

(*) تم إدراج هذه الورقة في أبحاث الفصل الثالث، وهي كانت قد أقيمت في الجلسة الثالثة في الندوة بسبب تعديل طراً على برنامج الندوة.

سلباً، على ترتيبات الدول في قائمة الفساد، وهذا نوع من الخلل الموجود في هذا القياس.

ثم المؤشر الثاني الذي تم الحديث عنه، وهو مؤشر دافعي الرشوة (Bribe Payers Index) وهو مؤشر تقوم به مؤسسة لاستطلاع الرأي مثل غالوب (Gallup)، على نحو ما تم ذكره.

والمؤشر الثالث هو بارومتر الفساد العالمي (Global Corruption Barometer). والملاحظ هنا هو المقارنة ما بين مؤشر دافعي الرشوة (Bribe Payers Index) وبارومتر الفساد العالمي.

ثم تحدث د. عماد الشيخ داوود في الورقة الثالثة عن مؤشرات البنك الدولي، التي تعتمد على استبيانات تقوم بها مؤسسات أخرى وجهات لا علاقة لها بالبنك الدولي، وبالتالي يتحفظ البنك الدولي على المعلومات التي يصدرها نتيجة هذه الاستبيانات. لهذا، وفي الوقت الذي قد تكون فيه هذه تكون المعلومات صحيحة ودقيقة، إلا أن هذا التحفظ لا يعطيها المصدقية الكاملة. وتعتمد هذه المؤشرات على ستة مداخل: حرية المساءلة، الاستقرار السياسي، فعالية الحكومة، جدوى التدخل، سيادة القانون، ومن ثم مراقبة الفساد وهو قياس أيضاً تخميني.

ثم كانت الورقة الرابعة والأخيرة للأستاذ عصام عدوي، التي عرض فيها مؤشرات ومبادرات أخرى معتمدة من جهات حكومية وجهات المجتمع المدني، وذكر بشكل خاص موضوع استجابة الحكومات لمثل المعلومات المستقاة من النشاطات التي تقوم بها هيئات المجتمع المدني، ثم تحدث عن مبادرة في العراق ومبادرة في مصر، وأعتقد أن المعلومات التي أعطيت في حديثه عن هاتين المبادرتين، هي ذات أهمية بالغة.

المناقشات

١ - عبد الله عبد الله

أشكر السادة المحاضرين حول هذه اللمحة العامة والتفصيلية، التي ساعدتنا على التعرف إلى أهم المبادرات. وكان من المفترض، بحسب الجدول، أن يتحدث السيد أركان عن جهود الأمم المتحدة في هذا السياق، إلا أنه موجود حالياً في نيويورك.

سأحاول أن أتحدث عما يقوم به برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR)، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)، في محاولة تطوير أدوات قياس أو بعض الجهود في هذا الإطار. ابتداءً، أذكر أنه من ضمن الأنشطة التي قمنا بها في المنطقة العربية في بداية العام ٢٠٠٨، كنا في البحر الميت، وكان الأغلبية حاضرين معنا، وأطلقنا مشروعاً اسمه مشروع دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، انبثقت منه ضرورة وجود شبكة عربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، لها إطاران: حكومي وغير حكومي.

ويتمثل الإطار الحكومي في الشبكة العربية الرسمية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، وقد انضمت إليها حتى الآن عدة جهات، من ١٢ دولة عربية تقريباً. الغرض من الشبكة هو تكوين ملتقى أول بين الجهات العربية الحكومية، وبعد ذلك في ما بين الجهات الحكومية العربية، والجهات غير الحكومية.

الغرض في الأساس أنه انطلاقاً من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وانطلاقاً من كل ما تناقشنا فيه، لن يقوم بعملية مكافحة الفساد طرف واحد؛

لا المجتمع المدني وحده، ولا الحكومات وحدها. . إنها عملية مشتركة، مثلما تفضلتم جميعاً، حتى إن ديباجة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تقول إن الأمر يقع على عاتق الجميع.

ارتأينا إذن أن نحاول جمع هؤلاء جميعاً، الجهات الحكومية أولاً في ما بينها، كي تكوّن شبكة يتبادل أطرافها الرأي ويتبادلون الخبرة، وبعد ذلك نحاول أن نكوّن شبكة أخرى غير حكومية، يتبادل أطرافها الرأي والخبرة في ما بينهم، وصولاً إلى جمع الأطراف الحكومية مع الأطراف غير الحكومية في الدول العربية، كي يتناقشوا في طريقة منع ومكافحة الفساد عبر رصد هذه الظاهرة، والإشارة إلى مواطن الفساد، وتطوير مؤشرات مستقبلية.

ومن ضمن ما تمّ إنجازه في هذا المجال، أننا أنشأنا فريقاً حكومياً من الخبراء الحكوميين العرب، بحيث سمّت كل جهة خبيراً ممثلاً لها، وذلك لإجراء تقييم ذاتي في ما يخص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وكنا نجري بين فترة وأخرى نقاشاً معهم، أو نقوم بتدريبهم، أو باستطلاع آرائهم حول اللائحة المرجعية التي قامت بإنشاء مؤتمر الدول الأطراف حول مدى قرب أو ابتعاد الدولة عن تطبيق هذه الاتفاقية.

ومن هذه اللائحة المرجعية، نحن بصدد استنباط بعض مؤشرات القياس، حتى نقيس حالة الفساد، أي إذا ما كان ثمة جهود لمكافحة، أو أطر قانونية موجودة، مع قياس تأثير هذا النشاط: هل تمكّنا من تقليل نسبة هذا الفساد؟ هل كان هناك محاكمات في هذا الإطار؟ ويجتمع هذا الفريق طبعاً، بين فترة وأخرى، ضمن هذه المنظومة.

وقد أنشأنا كذلك الشبكة الحكومية العربية، التي تجتمع بين فترة وأخرى كي تناقش، من وجهة نظر حكومية، إذا كان ثمة فساد في الدول، وما هي أسبابه، وما العوامل حتى نستطيع أن نخرج بمؤشرات نحاول أن نعالجها. وبعد ذلك، ومع استمرار هذه الشبكة في القيام بمهامها، سنحاول أن نجتمع الأطراف غير الحكومية، كي نعرف ما هو رأيها في هذا الإطار، محاولين استخلاص مؤشرات تكون نقطة انطلاق مشتركة، حتى لا يتبادل الأطراف التُّهم حول صحة المؤشرات أو الممارسات، وحول وجود الفساد عند هذا الطرف أو ذاك.

من جهة أخرى، وفي نهاية العام ٢٠٠٨، أصدر مركز أوصلو للحوكمة، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ما يُسمّى بدليل قياس الفساد، الذي أُعدَّ بالتعاون مع منظمة النزاهة العالمية، مرتكزاً على ربط الفساد بالتنمية، بالاستناد إلى مقابلات مع خبراء كثيرين في هذا المجال، أي مجال قياس الفساد. ويقدم هذا الدليل ممارسات جيدة، سواء للحكومات أو منظمات المجتمع المدني، إضافة إلى الممارسين في مجال مكافحة الفساد والتنمية، بغرض إدراك الفساد وقياسه، ومعرفة كيفية قياس الفساد انطلاقاً من تجارب متعددة وفضلى. ويتبنى الدليل نهجاً مختلفاً عما تتبعه مؤشرات القياس الحالية، كمؤشرات منظمة الشفافية الدولية، إذ إنه، وانطلاقاً من القرار الصادر عن مؤتمر الدول الأطراف في الاتفاقية، في دورته الأولى في الأردن العام ٢٠٠٦، فقد أتى الدليل خالياً من أي تصنيف للدول وترتيب لها، مع الاستعاضة عن ذلك بإتاحة الفرصة للدول في المشاركة والاستفادة من الممارسات الجيدة، فالغرض ليس ترتيب الدول، بقدر ما هو إتاحة الاستفادة لها من تجارب الغير في القياس وجهود المكافحة. ونحن الآن نحاول أن نترجم هذا الدليل إلى اللغة العربية، كي يكون من ضمن الأدوات المتاحة للدول العربية كي تحاول أن تستفيد منه.

وإلى هذا القدر أختتم، وإن شاء الله نحاول أن نشارك في المناقشات.

٢ - يحيى الحكيم

بالنسبة إلى تقرير الكويت، لم تُربط المكافآت التي قُدمت للفائزين، كما انتبهت، بإنجازات المؤسسات التي يمثلونها.

وأقترح أن يصدر تقرير مع هذه الإحصاءات في المستقبل، فليذكر التقرير مثلاً، أنه على مدى ٥ سنوات، أو لنقل على مدى ١٠ سنوات، كان يظهر تحسُّن بفارق ١ إلى ٣ بالمئة، ولأجل ذلك، وأدت كل هذه التراكمات الإيجابية إلى إعطائنا/اختيارنا لهذه المؤسسات، ليس فقط لأنه ظهر في الإحصاء أن الكثير من الناس مسرورون من الأعمال التي تقوم بها المؤسسة. النسب هذه مهمة جداً لإعطاء فكرة جيدة عن اختيار المؤسسات، وليس الأمر اختياراً للمؤشرات من أجل المؤشرات. لا نود أن يكون لدينا في آخر النهار مؤشرات

فحسب، لأننا أعددنا جدولاً بكل المؤسسات هذه، دون أن نعرف حقيقة ما أفادت به هذه المؤشرات.

٣ - فيصل عورتاني

أود فقط أن أعقب على تجربة الكويت، وهي تجربة رائدة ومريجة جداً، وسُررت بها كثيراً، وأفضل أن تعمم على الدول بشكل عام. ما أحب أن ألفت الانتباه إليه، هو موضوع الترتيب (Ranking)، وموضوع تحليل الأخطار للمؤشر. فمن الواضح، كان هنالك غيابٌ للنتائج المتقاربة (Close Scores) بين الأطراف الأول والثاني والثالث، ما تسبب بهامش الخطأ الإحصائي (Statistical Margins Errors). من الممكن أن يتغير الترتيب، إلا إذا تم أخذ ذلك في الاعتبار، ولا أعرف ما إذا كان الأمر قد حصل، يعود الأمر إلى الشركة التي نفذت عملية جدولة الترتيب (Ranking Process). وينتج الخطأ في العينة من ناحية إحصائية، من كونها معتمدة على عينة (Sample)، والخطأ في أخذ العينة يأتي مع التقديرات التي تصدر، ويجب أن يؤخذ هذا الأمر في الاعتبار لدى ترتيب الجدولة.

٤ - صلاح الغزالي

أود التحدث عن المؤشر في العام الماضي مثلاً: من المفترض أن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، هي الوزارة المسؤولة عن قطاع العمل والعمال في الدولة كلها. ومن المعروف أن على كل الوافدين الذين يعملون في القطاع الخاص، أن يحصلوا على أوراق للإقامة في البلد، وأن وزارة الشؤون هي المعنية بهذه الأوراق. إلا أنني أذكر أنه في العام الماضي، في المؤشر، كانت نتائج المؤشرين الخاصين بالموظفين والمراجعين، مستقاة من وزارات أخرى.

وقد سلطنا الضوء طبعاً على هذا الموضوع، وعُقدت حوله ندوة في غرفة تجارة وصناعة الكويت، وكان الوزير موجوداً، وركزت الكلام على وزارة الشؤون، وفوجئ الوزير بالنتائج. وقد رفضوا في البداية أن يصدقوها، ولكن بعدها شهرين أو ثلاثة، وقعت اضطرابات بين العمال عندنا في الكويت، وعمت أنحاء البلاد كلها، ووقع هجوم على الوزارات، مترافقاً مع بعض

«التكسير»، وكان الأمر بمثابة فضيحة دولية. هنا بدأوا يستفيقون، وينتبهون إلى تجارة البشر، التي يسمونها تجار الإقامات. . . وقد تقدمت وزارة الشؤون هذا العام بشكل كبير في ما يخص المراجعين، وقد رأيتم أنها كانت من بين الفائزين، بينما بقيت كما هي في ما يخص الموظفين. وقد تحدث إليّ وزير الشؤون بدر الدويلة، متسائلاً لماذا حصل هذا التحسن بشكل كبير عند الناس/ في رأي الناس، ولم يطرأ تغيير في ما يخص الموظفين؟ أجبته بأني لا أعرف الأسباب، وبأننا لم ندرس لماذا، وأشارت إلى أن هذا هو رأي الناس، وهذا رأي الموظفين. ثم سألته: منذ التقينا قبل ٨ أشهر، وأعلمتكم عن الفساد في الوزارة، ماذا فعلت؟ أجاب بأنه أحال أكثر من ١٠٠ موظف، من كل القطاعات، على النيابة العامة بسبب تقريرتي. فقلت له إن هذا الأمر انعكس على الناس إيجاباً، فأعطوا درجات عالية، لكنه أحدث اضطراباً لدى الموظفين: فبين لحظة وأخرى، قد تتم إحالة الموظف إلى التحقيق، أو يتم إرساله إلى النيابة، لذلك بقيت الدرجة منخفضة لديهم. أحياناً هم يعرفون الأسباب، ربما يبقى لنا أن نعقد جلسة مع كل طرف لنعرف لماذا، لكن هم يعرفونها، إنهم يكتشفونها حالما نعطيهم النتائج.

٥ - صلاح الشمري

أود هنا التعقيب على السؤال حول إنجازات المؤسسة الفائزة وهو سؤال مهم وممتاز جداً. إن تحسين أعمال أي جهة، له دائماً عدة عوامل، أولها هو العامل الداخلي، مثل إعادة الهيكلة وإعادة ترتيب الإجراءات والتخطيط، وينعكس الأمر طبعاً على شكل المؤشر الإجمالي. المسؤول، عن هذه الإجراءات هو مجلس الأمة في المرحلة الأولى، بما يقدمه من مساعدة سياسية للوزير، وكذلك ديوان المحاسبة، وهو جهاز حكومي عندنا مهمته الرقابة الإدارية. ليس هذا الأمر مسؤولية جمعية الشفافية الكويتية، ولكن العوامل الخارجية للتحسين، وهي مؤشرات التأثير، هي التي ستُحفّز. لدينا إذن عاملان للتحسين: الأول الذي هو مسؤولية مجلس الأمة وديوان المحاسبة، والثاني هو إقرار موضوع مؤشرات التأثير التي أكملناها.

٦ - عزمي الشعبي

طبعاً لا شك في أن هذه المداخلات الثلاث أو الأربع، والتجارب التي

تطرقت إليها، ألقنت الضوء على مساحات وعلى فضاءات في هذا الموضوع بشكل عام. ولكن أحب أن نبقى «في الموضوع»، بمعنى استخدام المؤشرات كأداة للقياس، وهذه وسيلة تستخدم في كل مجال، ولكن بماذا نحن معنيون باستخدام هذه الوسيلة؟ ما الهدف المباشر من سعينا إلى هذه الوسيلة؟ كل التقدير للدكتور عصام عدوي حول موضوع التأثير (Impact) والتشغيل (Process)، ولكن التأثير يمكن أن يكون في استخدام أدوات قياس، ولا أرى مجالاً في تطبيقه لبرنامج، لخطة، لمشروع. هذا موضوع يجب أن يُبحث ويُدقق. فحين تضع الحكومة خطة لمكافحة الفساد، وترى التأثير آخر العام، يمكنها أن تقيم الخطة، أو إذا كان لدى الحكومة مشروع معين يستهدف رفع وعي الناس لمفهوم الحفاظ على المال العام، تبدأ بقياس المؤشر، وتنظم برنامجها، ثم تقيس المؤشر مجدداً، كي تستكشف ما إذا حصل تأثير. كما إنه إذا أرادت وزارة معينة أن تقوم برفع مستوى موظفيها، بحسب ما تحدث عنه صلاح، تجري الاستطلاع أولاً، ثم تنجز البرنامج، ثم تحاول بعد ذلك أن ترى التغيير.

لا شك في أنه يمكن استخدام هذه الوسيلة في مجالات متنوعة ومتعددة، وكلٌ واحدة منها، في مجالها، وبالهدف المباشر، يمكن أن تكون صحيحة. إلا أن الحالة التي نبحثها ونعالجها، هي أننا نحن لم نجد أن الوسيلة التي تستخدمها منظمة الشفافية الدولية هي الوسيلة الأنجح بالنسبة إلينا، بالرغم مما قالته الأخت أروى. فعندما سُئلنا من منظمة الشفافية الدولية عن رأينا حول إيقاف مؤشر مدركات الفساد أو إلغائه، رفضنا الإلغاء قبل إيجاد البدائل، فهذا المؤشر ما زال على الأقل يخيف الحكومات، التي تعاني وضعاً سيئاً، فهي على الأقل أصبحت تقول: «قولوا لنا مثلاً كيف نتجنب هذا الموضوع، أو ابحثوا لنا عن وسيلة نغطي بها أنفسنا أمام العالم». وليس حصول دول الخليج في الفترات أو السنوات الأخيرة على مواقع أفضل في القائمة صدفة، بل لأنها بدأت تأخذ إجراءات شكلية من وجهة نظري، ولكنها فعالة في النظام الذي تستخدمه منظمة الشفافية الدولية، وذلك من أجل تغيير صورتها. ولكن في بلد مثل مصر أو المغرب، حيث الفساد عميق ومستشرٍ ومتداخل، لا تكفي الرغبة عند الحاكم في تحسين الصورة، بل لا بد من برامج حقيقية وجدية.

بالعودة إلى الموضوع، إننا حقيقة نحتاج إلى مؤشر، إلى استخدام هذه

الوسيلة من خلال تطوير مؤشر، الأساس فيه هو أن يقيس واقعاً، وأن يشخص، بمعنى أن نستخدم أداة القياس لمساعدتنا على تشخيص واقع الفساد في الوطن العربي. المطلوب هو ألا يتم فتح معركة ضدنا عندما نشخص، تهمنا بأن التشخيص خاطئ، بناء على استخدام المؤشرات. نحن استخلصنا مؤشراً متعارفاً عليه ومتفقاً عليه، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مع أنهم تأخروا علينا، كما إننا في برنامج إدارة الحكم، ننتظر منذ زمن أن نجتمع - كمجتمع مدني - بالهيئات الحكومية لمكافحة الفساد، التي أنيطت بها في معظم الدول العربية هذه المهمة (المؤشر)، وأنشأوا شبكة حتى يتم الاتفاق بيننا، الأهم أن يتم الاتفاق على أن هذه المؤشرات، عندما نستخدمها في القياس، هي الأدوات التي ستقيس وتشخص الواقع الموجود. وإذا اتفقنا معهم على هذا المؤشر في مذكرة تفاهم (Memorandum of Understanding)، سيتوقفون عن مهاجمتنا.

وعندما نتحدث عن التشخيص، من الطبيعي أن يكون جزء كبير منه مبنياً على قياس القضايا الأساسية، إن كانت ذات طابع قانوني، أو ذات طابع مؤسسي، أو إذا كانت سياسات أو إجراءات، حتى إن التشخيص يعني أيضاً فحص مبادئ أساسية في الشفافية والمساءلة، فنضطر إزاء ذلك إلى دخول القضايا التي فيها فساد فعلاً، مثل القضايا التي تحقق فيها النيابة، ونذهب إلى المحاكم، ونرى إلى أين تصل المحاكمات، وكيف تصدر القرارات. وكما قال د. أحمد صقر عاشور، ونبهننا نحن الذين نعمل ضد الفساد، إن الموضوع ليس فقط إيصال القضية، وإنما أيضاً الإمساك بها، أي أن نتابع القرار بعد صدوره، حتى بعد التوصل إلى قرار قضائي: كيف يُنفذ؟ كيف يُتابع؟ ما الإجراءات التي تُتخذ بعد ذلك؟

في رأيي، كلما كانت المؤشرات بسيطة وسهلة ويمكن القياس عليها، وكلما قلّت خلافات حولها، ازدادت فعاليتها. كما إن الإخوان في الكويت يعملون على تطوير موضوع أكبر، هو موضوع الإصلاح، وهو يشمل الفساد وعناصر أخرى، بالإضافة إلى النزاهة والشفافية، كما يشمل الفعالية والمساواة... إلخ؛ إنه يشمل إذن عناصر أبعد من موضوع مكافحة الفساد. أما ما نتكلم عليه نحن، فهو موضوع مؤشر لمكافحة الفساد، يساعدنا عندما نعد تقريراً عربياً عن الفساد. وقد حاولنا، نحن منظمة «برلمانيون عرب ضد

الفساد»، أن نعد تقريراً عربياً، انطلاقاً من عدد من التقارير التي كتبت عن عدة دول عربية: لبنان، المغرب، الكويت، فلسطين. وقد أعطيت التقارير لأطلع عليها، وأصوغها في تقرير عربي واحد، فوجدت أن الأمر غير ممكن، لأن كل تقرير منها استخدم أداة ومؤشراً هامين، ولكنها ليست أدوات واحدة أعدت وفق توجيهات محددة (Guidelines). لذلك، أعدنا التقارير، لكي ينشر كل بلد تقريره، ولكن لا نستطيع أن نعد تقريراً عربياً. فنحن نريد هذه الأداة التي تساعدنا في إعداد تقرير عربي، مع كل الاحترام والتقدير لكل أنواع القياسات، وكلها أنواع صحيحة إذا كانت تُستخدم في مكانها ولأهدافها.

٧ - عامر خياط

قبل أن أعطي الكلام للسادة الخبراء، لدي تعقيب على حديث د. عزمي الشيعبي، حول ما أثاره عن عمل منظمات المجتمع المدني. فمنذ فترة (سنتين على الأقل)، وأنا أحاول أن أجمع منظمات العمل الأهلي الناشطة في أقطارنا العربية، والمعنية بموضوع الشفافية ومكافحة الفساد. في اجتماع دول الأطراف (المؤتمر الإقليمي لإطلاق مشروع دعم اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في الدول العربية) الأخير، الذي عقد في الأردن - البحر الميت في ٢١ - ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، أذكر أنه، بموازاة الاجتماع الرسمي (اجتماع ممثلي الحكومات العربية)، تم عقد اجتماع للمنظمات المدنية، وكان بمبادرة من د. سليم نصر، كبير مستشاري برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في حينه، وكنت قد تحدثت إليه مطولاً عن ضرورة التنسيق وتشبيك العمل الأهلي في هذا المجال. تلك كانت أول مبادرة نتيجة هذه المداولات. والحقيقة أن وفاته أدت إلى تعثر القيام بهذا المشروع.

القصد من اجتماع الهيئات وتنسيق عملها، هو توحيد ما هو الآن غير موحد، فكما ذكر الأخ عزمي، لكل واحد قياس مختلف، ولكل واحد وجهة نظر مختلفة، وعلينا بالتالي أن نوضح ونوحد هذه التوجهات، بحيث نصل إلى لغة مشتركة في تقرير عربي موحد، وهذه هي غاية اجتماعنا. ونحن إن كنا نقوم بهذه المبادرة مع المؤسسة العربية للديمقراطية، فالقصد من هذه العملية هو في النهاية إتمامها بمشاركة الهيئات الأهلية في الأقطار العربية، وتشبيك عملها في ما بعد، للوصول إلى الحل الأمثل.

٨ - بشر فارس

تعقيباً على ما تفضل به د. عزمي الشعبي في مداخلته القيمة، فإن عدم وجود مرجعية موحدة، سيؤدي بالطبع إلى ما أشار إليه في مداخلته.

٩ - أحمد صقر عاشور

لدي تعقيبات إضافية على الحالات التي قدمت، وعلى حالات أخرى من التجارب الدولية والعالمية.

- أبدأ بـ **الملاحظة الأولى**، المتعلقة بمؤشر منظمة الشفافية الدولية، الذي يُسمّى مؤشر مدركات الفساد، ويُقدّم باعتباره مؤشراً عاماً يُغطي أنماط وأنواع الفساد على تنوعها واختلافها، كما يغطي الفساد الكبير والفساد الصغير. ولا يُعدّ هذا المؤشر عاماً في الحقيقة، ويستند هذا الاستنتاج إلى فحص النتائج التي يصدرها المقياس بالنسبة إلى الدول العربية، التي حصلت على درجات ومراتب عالية نسبياً فيه. نحن نعلم علم اليقين أن فساد اقتناص الدولة (State Capture) منتشر في هذه الدول، حيث السيطرة هي لنخبة محدودة، وثمة تزاوج بين الثروة والسلطة، بالإضافة إلى غياب تداول السلطة، وغياب الفصل بين السلطات. وتعد حالات اقتناص الدولة شديدة الوضوح في هذه الدول، وبالرغم من ذلك، فقد حصلت على درجات ومراتب عالية. ويعني ذلك (بالنسبة إلي) أن المقياس والأسئلة قد تم تجميعها من مصادر لم تعمل على تقييم بنية الدولة ولا علاقتها بالمواطنين، ولا قيّمت المصالح التي تمثلها وتعمل بها أجهزة الدولة، كما إنها لم تقيّم تداول السلطة والفصل بين السلطات، وهذا بالرغم من أن هذا المقياس يتعلق بتعاملات تجري مع الجهاز الإداري للدولة.

- أما **الملاحظة الثانية**، فتتمثل في أنه رغم جزئية المقياس، إلا أنه يرتبط ارتباطاً ذا دلالة إحصائية بعدد من المؤشرات الصلبة (Hard Indicators)، ويمكن تفسير هذه المفارقة بأن إدراك الفساد، حتى وإن تعلق فقط بالفساد في الجهاز الإداري للدولة، إلا أنه يؤثر تأثيراً بالغاً في حجم الاقتصاد غير الرسمي، وفي الفقر، وفي الكثير من المؤشرات الاقتصادية والتنموية.

- وتختص **الملاحظة الثالثة** بمؤشرات البنك الدولي، وتتمثل في مجموعتين:

المجموعة الأولى هي المجموعة الخاصة بالحكومة، التي ذكرها د. عماد الشيخ داوود. وقد جاءت هذه المؤشرات للعوامل الستة من ثلاثئة مؤشر، حيث تم تطبيق ما يُسمى بالتحليل العاملي (Factor Analysis). وباستخدام هذا الأسلوب الإحصائي، تم اختزال واختصار الثلاثئة مؤشر في عدد أقل من الأبعاد، كما تم إجراء معاملات الارتباط بين الثلاثئة مؤشر، ثم تم تحديد المحور الذي يربط كل مجموعة لاستخلاص العوامل... إلخ. وقد قمت أنا باستخدام التحليل العاملي في رسالة الدكتوراه الخاصة بي منذ ٣٩ عاماً، ثم اكتشفت وقتها أن آلية التحليل العاملي، ونتاجها العوامل (Factors)، والدرجة (Score) التي تعطيها للعامل، هي قيمة تختزل مجموعة المؤشرات الداخلة في العامل، لكنها لا تمثل بالضرورة آلية للتنبؤ (Prediction). ولهذا السبب، تُعدُّ مجموعة العوامل التي قدمها البنك الدولي محدودة الدلالة والفائدة من الزاوية المنهجية والإحصائية. وأرى أنها ربما تقوم بتوصيف عوامل الحكومة العامة، ولكنها لا تعمل على التشخيص، ولا تمكّن من التعرف إلى توابع وآثار العوامل الستة للحكومة العامة، بالإضافة إلى أن الفحص المتعمق لهذه العوامل يشير إلى أنها ليست شاملة. وتمثل قضية تداول السلطة، وقضية القوة النسبية أو النفوذ النسبي أو السطوة لفئات معينة، وقضية اقتناص الدولة وتوازن أجهزة الحكم وتنظيماتها، وسلطة المواطنين وتجمعاتهم وتنظيماتهم، والقوة النسبية لهم في علاقتهم بالنظام السياسي أو بالدولة... تمثل كلها موضوعات ومناطق حساسة جداً. فإذا تم تناول اقتناص الدولة بالتحديد، وتم تحليل عناصرها، لا بد من تسليط الضوء على هذه العوامل، مثل توزيع وتداول السلطة، والمساءلة، ودور المواطنين في مواجهة الدولة... إلخ.

وتتمثل **المجموعة الثانية** في مجموعة المسوحات الخاصة بالبنك الدولي، مثل المسح الذي يقيس ممارسات الفساد. ويختلف هذا المقياس عن المقاييس الإدراكية، حيث إنه يقوم على استقصاء لمجموعات من الخبراء والمستثمرين المتعاملين مع الأجهزة الحكومية، ويسألهم عن خبرات معينة في التعامل، والهدايا والرشوة والمدفوعات التحتية... إلخ. وأنا أشرف حالياً على أطروحة دكتوراه تُعدها طالبة في هذا الموضوع، وتعمل على دراسة تكلفة المعاملات والسعي إلى التربح (الريع)، وهو موضوع غير معتاد في كليات التجارة.

وتعتمد هذه الدراسة على قاعدة بيانات البنك الدولي عن معاملات الأعمال، والجزئية الخاصة بالرشاوى والهدايا. وتشتمل قاعدة البيانات على عدد جيد من دول العالم، وعدد مختار ومحدود من الدول العربية. وهو يختلف في هذا عن مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية.

وبخلاف هذه المؤشرات، يوجد عدد من المبادرات التي صدرت خلال الخمس سنوات الأخيرة، أشرت إليها في الورقة المرجعية، ومنها على سبيل المثال مؤشر النزاهة العالمي (Global Integrity Index). ولا يقوم هذا المؤشر بقياس الفساد، ولكنه يحاول أن يمسك بما هو ضده، الذي يتمثل في عوامل النزاهة، أي المقومات التي إن وجدت يُطرد الفساد. وأكثر تجارب القياس العالمية نضجاً في تقديري، هي تجربة بلغاريا (تحالف ٢٠٠٠). وقد نشأ هذا التحالف عام ٢٠٠٠، وتم بمقتضاه إعداد دراسة موسعة ومحكمة منهجياً، ويتمثل جانب التميز في أن هذه الدراسة تقيس الخبرات الفعلية لأفراد تعاملوا مع أجهزة الدولة، حيث يتم سؤالهم عن الخبرات التي اضطروا فيها إلى دفع رشوة، أو طلب منهم دفعها. ويتم التركيز هنا على الخبرات الفعلية، وليس على المدركات أو الآراء عن درجة انتشار الفساد. ومن المهم أن تكون حصيلة هذه التجارب والمبادرات الدولية للقياس، سواء مؤشر النزاهة العالمي (Global Integrity Index)، أو مؤشرات البنك الدولي أو منظمة الشفافية الدولية، أو المؤشرات عن تركيبة نظام الحكم الخاصة بالفريدم هاوس (Freedom House)، ومؤسسة التراث (Heritage Foundation)، تحت أيدي ومعرفة الفريق الذي سيعيد المبادرة التي ستتم على المستوى العربي، لكي يفحصها وينتقي ويختار منها ويبني عليها ويضيف إليها، بما يمكن من خدمة احتياجات المنطقة العربية. وفي حالة الحاجة إلى التركيز على مجال أو قطاع بعينه، يتم في ما بعد البدء في تشكيل مؤشرات من مجموعة من المؤشرات العامة، ويستكمل بمقاييس أخرى تتناول خصوصيته في الدول التي ستخضع للدراسة.

١٠ - عصام عدوي

أنا كنت أود التحدث فقط عن المؤشر الخاص بمنظمة الشفافية الدولية، ومدى تأثيره، وهو في سكون حتى الآن، إذ إنه أكثر مسألة تزجج وتجعل الحكومة تتحرك قليلاً. كنت في لقاء، وكان حاضراً فيه الوزير أحمد درويش،

الذي هو وزير الدولة، وهو واحد من الذين يجاربون الفساد، وهو ليس رجلاً سيئاً. ولكن، عندما تحدث أحد الحضور عن أن منظمة الشفافية الدولية أعطت مصر ١٦٥ أو مئة - لا أعرف بالضبط - بعد جيبوتي، ووجه اللوم إلى الوزير، فبادر إلى الرد بأن هذا مؤشر يعتمد على الإدراك.

وقد طلبت يومها مداخلة، وقلت له هل معنى أنه إدراكي أننا لن نعمل؟ لن نقوم حتى بشيء يُصلح الصورة التي لدى الناس عن الحكومة الفاسدة، الحكومة التي يتهمها التقرير بالفساد؟ فكان رده أنه لا بد من أن نقوم بأشياء معينة من أجل أن نتقدم في هذا المؤشر. فوجوده مهم جداً من أجل أن يدفع الحكومات إلى الاستجابة، بحيث يبدأ إدراك الناس بالتحسن قليلاً بما يخص الصورة التي تكونت لديهم عن الفساد في حكوماتهم.

١١ - صلاح الشمري

أتكلم على مؤشر مدركات الفساد، باعتباره المؤشر الأكثر شهرة إعلامياً في مجتمعاتنا، وخارج هذه المجتمعات. قد لا يكون بجودة مؤشر البنك الدولي، أو الكثير من المؤشرات الأخرى، ولكن هذا هو الموجود، ويجب التعليق عليه، لأن الكثير منا للأسف يتعامل معه، دون أن يكون قد درس آثاره بطريقة صحيحة.

نحن الآن بصدد دراسة تأثير هذا المؤشر في الكويت. أفضل طريقة لمحاربة الفساد هي عدم الإقرار به، أو عدم مواجهته بشكله المعلن كردود أفعال. وعندما نقول بالإنكليزية «لا تصدر إشاعة أو لا تشيعها»، فأنا أعرف المعنى العربي، وهو أن أفضل طريقة لتحارب شيئاً ما، هي أن تعكس الصورة السلبية أو الصورة الأخرى له.

عندما سألت عن مؤشر مدركات الفساد في الكويت، سمّيته مؤشر قياس أداء الدول كمراكز مالية واقتصادية. عندما رأت الدول السبع مراتبها: قطر، الإمارات، عُمان، البحرين، الأردن... سعت كلها إلى أن تكون مراكز تجارية ومراكز مالية، ولهذا السبب هي دائماً في المراكز الأولى.

كما إن مؤشر مدركات الفساد يعتمد على ٨ جهات، تتعامل كلها مع الجانب المالي والاقتصادي. ويعتمد المؤشر على رأي وانطباع رجال الأعمال،

الذين يتعاملون مع القطاع الخاص. وفي كل هذه الحالات، أنا الآن متعجب من العلاقة القوية ما بين الباروميتر ومؤشر مدركات الفساد، وهذا يدل دلالة حقيقية على صحة ما قلناه في السابق.

عندما يسمع المواطن طوال الوقت عن الفساد، يأتي إلى الموظف ويعطيه رشوة، دون أن يطلبها منه. وهذا الذي يحصل عندنا حتى في الكويت، حيث بات المواطن لا يقبل الانتظار في الوزارة لإنجاز ورقة ما، بل يذهب للبحث عن «الواسطة»، ويجهز نقوده، ويجهز رشوة، من أجل أن ينجز ما يريد، الموظف نفسه يقول: «لماذا تدفع لي؟».

للأسف وهذا شيء مهم قاله عزمي، سيكون المؤشر سيكون أداة لتقرير واقع، وتقرير الواقع لا يجوز أن يزيد من تشوّهه بإثبات حقيقة قد تكون حالة شذوذ.

ثم فللنتبه إلى قضية المصطلحات (Terminology) التي سنستخدمها، والتي تم التطرق إليها، لأنها تشجع على التصرف السيئ، كما يجب ألا نشجع المواطن على الشعور بأنه ما دام الموضوع واقعاً، فعليه أن يكون فاسداً من أجل الوصول إلى مبتغاه. وقد قال كلمة جميلة، مفادها أن الذي يحارب الفساد أصبح هو متهماً، صار الإنسان الذي يقول لماذا أدفع هو المتهم. نحن في الكويت، أصبح الناس يلومون من يصل إلى منصب عام ولا يسرق، ويطلقون عليه اللفظة العامية «أهبل».

١٢ - عماد الشيخ داوود

أحببت فقط أن آخذ رأي أستاذنا د. عاشور: إذا أضفنا مؤشراً يتعلق بالرضا العام أو بقياس الرضا العام، أليس من الممكن أن يعطي إضافة مهمة لمؤشر مدركات الفساد في الدول العربية؟

١٣ - أحمد صقر عاشور

تمثل جودة الحياة، ومستوى الرفاهية، ومستوى المعيشة، أبعداً كلية فيها درجة عالية من الشمول، وتدخل في تشكيلها عوامل عديدة. أما الرضا عن الخدمات العامة، فيتعلق بمدركات المستقصى منهم عن جودة

وإتاحة وعدالة هذه الخدمات. وتزداد دقة القياس ومصداقيته، كلما كان الأمر محددًا في خدمات بعينها مثل الأمن، أو التعليم، أو الصحة، أو المرافق الأخرى.

ثم، هناك مسألة أخرى لم يتطرق إليها النقاش، وتتمثل في وجود الفساد حيث يوجد الترهل في الممارسات الإدارية وفي النُظُم الحاكمة، ويُطرد الفساد عندما يتم تحسين نُظُم أداء وكفاءة وفعالية المؤسسة. وتمثل بالتالي جهود وبرامج الإصلاح المؤسسي والإداري، ووجود معايير للأداء، ووجود نظم للأداء وآلية للمحاسبة والمساءلة عن الأداء في مجموعها آليات طارئة لظواهر الفساد، فمن الممكن أن يكون هناك أسلوب بديل للتعرف إلى فرص وجود الفساد في كيان معين. وإذا كانت أنظمة هذا الكيان إجرائية ومعقدة، ولا يوجد حساب عليها، وإذا كانت غير كُفؤة، ولا تقدم الخدمة على نحو ميسر وجيد، وإذا كان الناس متضررين، مع وجود إهمال وتراخ وعدم عناية بالمواطنين... إلخ، فمن المتوقع في هذه الظروف أن تكون ممارسات هذا الكيان أو هذه المؤسسة مشبعة بالفساد، لغياب النُظُم الطارئة له. وتمثل هذه الخبرات والمعارف مداخل ومفاهيم مختلفة، ينبغي أن تكون متاحة للباحث، وعلى مصمم أدوات القياس أن يفاضل بينها ويختار منها.

١٤ - عامر خياط

في الحقيقة أحب أن أختتم هذه الجلسة بملاحظتين:

الملاحظة الأولى هي حول ما ذكره د. عاشور عندما علّق على المؤشر المستخدم من قبل البنك الدولي، وهي نقطة مهمة، إذا إنه أظهر بعض الشك، وبحق، حول كفاءة هذا المؤشر. وأود بهذا الصدد أن أشير إلى نقطة تتعلق بتوجهات الإصلاح التي تقوم بها المنظمات الدولية، كي لا أقول الدول الغربية. هناك وَجَلٌ وخوف من التعرض إلى أنظمة الحكم في أقطارنا العربية، وخاصة عندما تتكلم هذه المحاولات والمبادرات على موضوع الحوكمة أو الحكم الصالح.

أذكر أني في العام ٢٠٠٦، حضرت مؤتمراً في الكويت برعاية الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، وصندوق النقد العربي، وصندوق

النقد الدولي، والبنك الدولي، وكان موضوعه «الاستثمار والتجارة الخارجية والتشغيل: نحو دور فاعل للقطاع الخاص في الدول العربية»^(١)، حيث قدم ممثل البنك الدولي ورقة بعنوان «الحاكمة والنمو: منظور مناخ الاستثمار»، في هذه الندوة، التي أشار من خلالها إلى مسألة الحوكمة وأهميتها في إرساء قواعد التنمية المستدامة في الأقطار العربية. ولكن لم يُشر إطلاقاً إلى موضوع ضرورة اعتماد السيرورة الديمقراطية (Democratic Process)، كشرط مسبق لإحداث إصلاح في الحكم (حَوَكَمَة) في الأقطار العربية. بطبيعة الأمر، لا يمكن إقامة حكم صالح في غياب سقف عالٍ من الحرية والديمقراطية، وقد علّقت على كلمة البنك الدولي، طالباً توضيح موقفه بالنسبة إلى هذه النقطة، حيث إن عدداً من الحكومات العربية، كي لا أقول أكثرها، تفتقر إلى الحد الأدنى من الممارسة الديمقراطية، لا بل تعتمد في كثير من الأحيان على توجهات استبدادية في تعاملها مع المواطن ومع هيئات المجتمع، وبالتالي كيف نستطيع أن نصل إلى مقولة «الحكم الصالح» في مثل هذه الأوضاع. وقد أجابني: «أنت تتحدث عن موضوع هو خارج اختصاصي»، قلت له: «كيف يكون الحديث عن الديمقراطية خارج الاختصاص؟ وهل يحتاج المرء إلى أن يكون من حملة شهادة الدكتوراه في «الديمقراطية» كي يكون مؤهلاً للحديث عنها؟ وعلى أية حال، كيف يمكن الحديث عن الحكم الصالح دون التطرق إلى الممارسة الديمقراطية؟ إن تجنّب الهيئات الدولية توجيه النقد بشكل صريح إلى أنظمة الحكم القائمة، هو قصور مضرّ، ونقص كبير، ينعكس على المؤشرات القياسية التي طرحت اليوم، ونحن بصدد الكلام عليها.

الملاحظة الثانية أطرحها في سبيل تذكير الحضور بضرورة الاهتمام بها في الجلسة القادمة، أو حتى في اجتماعات لاحقة في هذا البرنامج المثير. نحن بصدد البحث في إيجاد مقياس للفساد، له بعد كمّي، ويُتفق عليه من قبل الهيئات المعنية، كأن يكون مؤشراً للفساد في الأقطار العربية. مما سمعناه اليوم، ومن الطرح الذي قدمه بشكل متميز د. عاشور، ومن الطروحات الأخرى، يبدو لي أن هذا المؤشر يجب أن يكون مركباً ومعقداً، وعلى شكل

(١) الندوة السنوية المشتركة (السابعة عشرة) الكويت ١٩ - ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

مصفوفة (Matrix). هذه المصفوفة يجب أن تضم في رأيي أربعة مكونات أو جوانب أساسية.

الجانب الأول: ما المجالات التي يجب أن نبحث عنها في هذا المؤشر؟ لدينا مجال أول في السياسة، ومجال ثانٍ في الاقتصاد، لأن هناك علاقة بينهما، وعملنا يعتمد كثيراً على العلاقة ما بين الفساد من جهة، وتأثيره في التنمية، وهذا هو الجانب الاقتصادي من الأمر. والمجال الثالث هو القضاء، وما يتعلق به، لأن مرجعية المواطن في موضوع حقوقه وواجباته هي القضاء. والمجال الرابع هو العلاقات الاجتماعية.

الجانب الثاني من هذه المصفوفة: ما القطاعات الواجب بحثها؟ ثمة فساد في الأجهزة الأمنية، والجيش، والشرطة، والأمن... إلخ. ثمة فساد في القضاء، وفي التعليم وفي الجامعات مثل ما ذكر أحد الإخوان، وفي موضوع الضرائب وجبايتها، وفي موضوع المصالح الحكومية المحلية، البلديات... إلخ، وهذه كلها فيها تعامل مع المواطن. القطاع الآخر المهم هو الانتخابات النيابية في حال وجودها في الأقطار العربية، لأن كثيراً من الأقطار العربية ليس فيها تمثيل نيابي، وفي حالة وجود انتخابات، فإنها تشكو من الكثير من التدخلات وتأثير الفساد السياسي والمال السياسي.

الجانب الثالث من المصفوفة يتطرق إلى تحديد المساهمين في عملية الفساد والإفساد، إذ يجب أن نبحث عن المساهمين في بلداننا في الفساد: السياسيون مساهمون في إدارة الفساد، وكذلك رجال الأعمال بطبيعة الحال، والموظفون، كبارهم وصغارهم.

الجانب الرابع يجب أن يبحث عن أسباب انتشار الفساد في بلداننا: الفقر، وعدم وجود مؤسسية في الحكم (Establishment)، ضعف الشفافية في الحكم، ثم غياب المساءلة والمحاسبة. هذه أيضاً من الأمور التي يجب أن يتم بحثها.

أحببت فقط أن أذكر هذه الملاحظات، نحن بصدد إيجاد مصفوفة تبحث في هذه الأمور. وحين نتوصل إليها، يمكن بواسطة وسائل إحصائية أو وسائل استنباطية أو وسائل تقديرية الوصول إلى مؤشر يجمع كل هذه الأمور.

١٥ - يحيى الحكيم

تعقيباً على ما ورد في كلام د. عامر، وما أشار إليه د. عاشور في كلامه على المؤشرات، الخاصة بالبنك الدولي في العام ١٩٩٣، فقد كنت في البنك المركزي، والأمر العظيم الذي حدث أن أحد المؤشرات كان يتناول القضايا التي تناولها الأخ عامر الآن، وأحد الأسئلة التي طُرحت، تعلق بالوقت الذي تأخذه دعوى قضائية بين مستثمرين أو بين شخصين متنازعين على موضوع ما في لبنان، فكان الجواب أنه بين البداية والاستئناف والتميز تأخذ ١٥ عاماً (في لبنان)، فكانت النتيجة أن الموضوع ذُكر في التقرير، وكان له تأثير هائل في الاستثمارات الأجنبية في لبنان (حصل الأمر في العام ١٩٩٣).

الفصل الثالث

الدراسات والمبادرات العربية

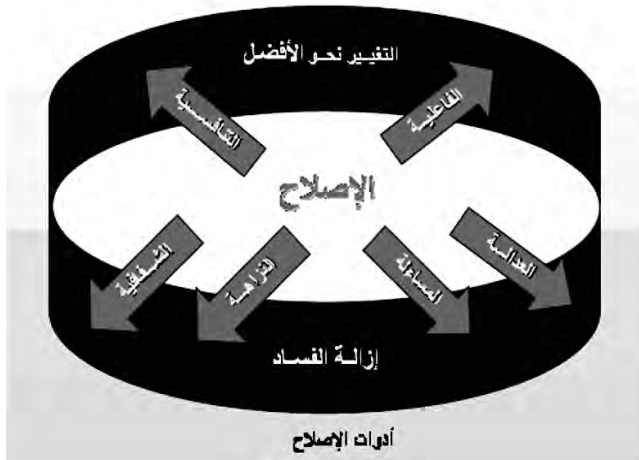
(١)

مؤشر مدركات الإصلاح في التجربة الكويتية

صلاح الغزالي

نكرر شكرنا للإخوة في المنظمة العربية لمكافحة الفساد، وفي المؤسسة العربية للديمقراطية. أعددنا مشروعاً في الكويت باسم «مؤشر مدركات الإصلاح في الجهات العامة»، وكان هدفنا هو موضوع الإصلاح، الذي نشرحه في الشكل الرقم (٣ - ١).

الشكل الرقم (٣ - ١) مؤشر مدركات الإصلاح في الجهات العامة



المصدر: جمعية الشفافية الدولية.

يتناول الخط الأسود السفلي في الشكل الرقم (٣ - ١) «إزالة الفساد»، والخط الأسود العلوي «التغيير نحو الأفضل»، فيما يشتمل مؤشرنا على ستة معايير أساسية للقياس نعتبرها أدوات للإصلاح، يتمثل كل منها بسهم: العدالة، المساءلة، النزاهة، الشفافية (التي تؤدي إلى إزالة الفساد)، بالإضافة إلى التنافسية والفاعلية في القطاع العام (وهما يؤديان إلى التغيير نحو الأفضل).

١ - ظهرت فكرة المؤشر بعدما لاحظنا تراجع ترتيب دولة الكويت في مؤشر مدركات الفساد (CPI) عاماً بعد عام: ففي عام ٢٠٠٣، كان ترتيبنا ٣٥، وثم نزل إلى ٤٤، و٤٥، و٤٦، ثم ٦٠، وأخيراً ٦٥. لذلك أطلقنا هذا المؤشر، خاصة أن القطاع العام في الكويت هو قطاع كبير جداً مقارنة بالقطاع الخاص، فكل أمور الدولة يديرها القطاع العام. وقد أطلقنا المؤشر العام الماضي، وأعلننا ترتيب الوزارات من الأفضل إلى الأسوأ للعام الأول، ومنذ أسبوعين، أعلننا نتائج العام الثاني، عام ٢٠٠٩. وتتمثل أهمية المؤشر في أننا حددنا معايير الإصلاح، وترجمناها إلى مقياس محدد، وقد حددنا كذلك ٨٧ سؤالاً، يتم تقييم الجهات العامة من خلالها. وقد سعينا إلى توحيد معايير الإصلاح بين مختلف الجهات الحكومية، فكيف تقيس عمل الإصلاح في وزارة الصحة التي تحتوي على ٤٠ ألف موظف، ووزارة التربية التي تحتوي على ٨٠ ألف موظف، وبيت الزكاة الذي يحتوي على ٣٠٠ موظف؟ كيف تضع معياراً محدداً ينطبق على الجميع فتقيسه؟ كما لاحظنا أن قياس الأداء الإصلاحي الذي تقوم به جهات حكومية، مع التشخيص، إنما هو ناقص، ويبدو الأمر واضحاً لدى مقارنته بقائمة الموضوعات (Check List). من هنا، وضعنا معايير لتقييم أداء الجهات الحكومية، وفقاً للمتطلبات الستة التي أشرنا إليها في البداية.

وبالعودة إلى المعايير التي تعرفنا إليها، فالشفافية تعني حق الغير في المعرفة، والنزاهة تعكس قيم الأمانة وأخلاقيات المهنة والاستقامة داخل كل وزارة، بالإضافة إلى المساءلة واحترام القانون ومدى تمكين العامة من مراقبة ومساءلة المسؤولين، والعدالة وتكافؤ الفرص التي هي الحياض التام وعدم التحيز وإعطاء كل ذي حق حقه، والفاعلية التي هي إنجاز الأهداف المرجوة في الإطار الزمني المحدد، في حين إن التنافسية هي تحسين بيئة العمل وخلق الحوافز التشجيعية.

٢ - وقد كان الهدف من المؤشر، تشجيع المنافسة الإيجابية بين الجهات الحكومية، فنحن نعلن النتائج في حفل كبير، ونأتي بالفائزين الثلاثة ونكرمهم، وتكون الوزارات التي احتلت قاع السلم حاضرة، وهذا ما يجعل المنافسة كبيرة في ما بينها، من أجل تحسين وتطوير أدائها. ويأتي نشر الوعي الإصلاحي بأهمية مكافحة الفساد، والمساهمة في تطوير أنظمة ولوائح العمل لتكشف للجهات النواقص التي لديها.

وقد لمسنا من خلال عملنا على المؤشر، الاستفادة من المعايير بتحويلها إلى برنامج إصلاح. فقد كانت الجهة الحكومية، بعد إعلان النتائج، تتصل بنا لسؤال عمّ يمكنها فعله حتى يتحسن موقعها في المؤشر في العام القادم، وكنا نجيب بأن الأسئلة موجودة في الكتيب، ونطلب أن تتم متابعتها سؤالاً سؤالاً، لمعرفة ماذا يجب القيام به لتطوير الأداء في العام التالي. حتى إذا أرادت الجهة الحكومية نتائجها التفصيلية، فنحن نزودها بها، كما يمكن أن نزورها، ونعرض بالتفصيل أين نقاط الضعف، وأين النقاط الإيجابية (نقاط القوة) في ما يتعلق بكل سؤال.

كما إننا نسعى إلى تسليط الضوء أو الاهتمام الإعلامي بالجهات العامة، خصوصاً من خلال إقامة حفل عام برعاية سمو الأمير، وإكرام الفائزين بدروع، كنوع من التقدير، فالناس يمكن أن يملوا مع الوقت من مهاجمة الفساد، وقد بات من الأجدى أن تتم مكافأة المتميزين، وأن يظهر العرفان للمؤسسة التي تؤدي عملاً جيداً ومتميزاً.

٣ - أما في ما يخص العينة المستهدفة، فقد أجرينا ٣ استطلاعات للرأي في العام الماضي، وهذا العام قمنا باستطلاعين فقط.

أما على الأرض، فقد كنا نذهب إلى الموظفين في الجهات الحكومية، ونطرح عليهم مجموعة من الأسئلة انطلاقاً من المعايير الستة، وثمة قائمة بهذه الأسئلة، وتكون هناك استمارة أخرى للمراجعين لكل جهة، مراجع واحد من بين كل خمسة.

في العام الماضي قيّمنا ٣٠ وزارة وجهة حكومية، لأن هناك جهات ليس لديها مراجعون، مثل الهيئة العامة للاستثمار. وقد أعدنا هذا العام استمارة ثالثة لهذه الحالات (الوزارات والجهات التي ليس لها مراجعون)، وأخذنا

شريحة من ذوي الاختصاص أو المعرفة في مجال نشاط هذه الجهة، فإذا أردنا تقييم الهيئة العامة للبيئة نأخذ مختصين في البيئة ليقوموا الهيئة، وفي الاستثمار كذلك، وفي وزارة الخارجية أيضاً.

٤ - وفي ما يخص المنهجية العلمية للدراسة الميدانية، فقد تم تجميع البيانات باستخدام العينة الطبقية، كما تم تطبيق أسلوب العينة العشوائية.

الطبقية هي أن نأخذ داخل الوزارة مثلاً مئة رئيس قسم، ومئتي موظف، وثلاثين مراقباً، واثنين من الوكلاء، المساعدين وهكذا.

والعشوائية تعني أن يكون الاختيار عشوائياً، أي اختيار شخص من الغرفة الأولى، وآخر من الغرفة الخامسة، ومن الغرفة العاشرة، على أن يتم الاختيار من كل الوزارات، حتى لا يكون هناك انتقاء.

وقد شمل التحليل الإحصائي حسابَ درجة ثبات ومصداقية الاستبيانات، وتلخيص أسئلة الدراسة في مؤشرات وصفية، وتطبيق أسلوب التحليل العاملي، واختبار معنوية كل بناء من الأبنية، والاعتماد بشكل نهائي على عناصر قياس محددة، وقياس الإصلاح وفقاً للسمات الديمغرافية: أي أن نأخذ ذكوراً وإناثاً، وأناساً من أعمار مختلفة، وجنسيات مختلفة، منتبهين إلى النسبة التي تمثلها كل فئة. علماً أن المؤشر يعطي الدرجات من ١ إلى ٥، كالتالي: ١ ضعيف جداً، ٢ ضعيف، ٣ متوسط، ٤ جيد، ٥ جيد جداً.

وقد تم اختيار ٣٨ جهة هذا العام، وكان عدد الأسئلة ٥٢ سؤالاً للموظفين، و٣١ سؤالاً للمراجعين، و٣٧ سؤالاً للخبراء. وتضمنت العينة ذكوراً وإناثاً، وكويتيين وغير كويتيين، وخبراء وجامعيين وحملة دبلوم.

٥ - وفي ما يتعلق بـ **الجهة المنفذة**، فقد تعاقدنا هذا العام، نحن كمجلس أمناء للمؤشر، مع جامعة الكويت، حيث هناك مركز دراسات متخصص في الإحصاء يتبع كلية العلوم الإدارية في الجامعة. وهم الذين نزلوا إلى الميدان ونفذوا الاستطلاع، ونحن كجهة إشرافية، وضعنا المؤشرات، ومولنا المشروع، وتم التنفيذ تحت رقابتنا، ولكن الباحثين كانوا من الجامعة، حتى نضمن أعلى درجة من العلمية في تنفيذ المؤشر.

وقد واجهتنا بعض العوائق، فثمة جهات رفضت التعاون معنا، مثل

الخارجية والنفط وسوق الكويت للأوراق المالية (البورصة)، والمجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب. وقد أخذنا من المجلس الوطني المراجعين، ولكن وجب أن نستأذن لناخذ الموظفين، ولم يكن سهلاً أن نستحصل على الإذن، الذي يعتمد على قرار من المسؤول الأول في المؤسسة، هو يسمح أو يمنعنا. هذا بالإضافة إلى أن صعوبة الوصول إلى بعض الخبراء، جعلتنا نستبعد بعض الجهات.

٦ - نصل إلى الأسئلة التي استخدمناها في استطلاع رأي الموظفين، التي بلغ عددها ٥٢ سؤالاً، وهذه عينة منها:

- حول الشفافية، كُنّا نسأل الموظفين، إذا كانت أهداف الجهة التي يعملون فيها واضحة بالنسبة إليهم، وما إذا كان يوجد دليل توثيقي بإجراءات العمل، وفي حال وجوده، هل يتم العمل به؟ كما كُنّا نسأل ما إذا كان يتم الإفصاح عن المعايير والاعتبارات التي يتم على أساسها اتخاذ القرارات. هل يعرفون مثلاً أنه في الفقرة (٨)، ثمة قنوات اتصال فاعلة لتوصيل آراء الموظفين للإدارة العليا؟

كنا نحاول أيضاً أن نعرف مدى اطلاع الموظفين على المشاريع الجديدة التي تحدث تغييراً في العمل، فالإدارة يمكن أن تغير في مشاريعها، تلغي مشروعاً أو تضيف مشروعاً.

ومن الأسئلة أيضاً: هل يسهل الاتصال بالمسؤولين لنقل آراء الموظفين؟ هل يتم تنظيم لقاءات مفتوحة في الإدارة العليا والموظفين؟ هل يلتزم المسؤول بإطلاع موظفيه على تقارير أدائهم السنوية؟ أو أن كل هذه التقارير سرية، بحيث يمكن أن يعطي المجدد تقدير «ضعيف»، ويعطي الكسول تقدير «ممتاز»؟ هل يوقع هؤلاء الموظفون على تقارير أدائهم؟

الطريقة نفسها اعتمدت في ما يخص النزاهة، والمساءلة واحترام القانون: هل تلتزم جهة العمل بجميع القوانين واللوائح المنظمة؟ هل تلتزم جهة العمل بالقوانين في ما يتعلق بالتعيينات والترقيات والعلاوات؟ هل ثمة نظام فعال للمراقبة والتدقيق الداخلي؟ هل يتم، مثلاً، تطبيق ما يرد في الفقرة (٢٧)، لجهة المعايير والضوابط عند اتخاذ القرارات؟ أو أن القرارات تُتخذ بعشوائية ومزاجية؟ هل تهتم جهة العمل بالنظر في شكاوى الموظفين بجدية؟

هذا بالإضافة إلى أننا كنا نطرح أسئلة خاصة بالفاعلية والعدالة وتكافؤ الفرص والتنافسية.

- أما أسئلة استطلاع رأي المراجعين، فكانت بالطبع تختلف، إذ كنا نسأل مثلاً إذا كان في الجهة التي تتم مراجعتها، شفافية ووضوح في متطلبات الحصول على الخدمة، وإذا ما كانت خطوات إنجاز المعاملة في هذه الجهة واضحة، وإذا كانت هذه الجهة تقوم بالإعلام عن أية تغييرات في تقديم الخدمة، وفي الوقت المناسب. هل تقوم هذه الجهة بإبلاغ المواطن عن أسباب رفض المعاملة؟ هل يتم توفير كافة المعلومات التي يحتاج إليها الجمهور؟

كما كانت ثمة أسئلة تتعلق بالنزاهة والمساءلة والفاعلية والعدالة والتنافسية... كنا نطرح ٣١ سؤالاً على الجمهور، في الاستبيانات، حتى نستطيع تقييم هذه الجهة من وجهة نظر المراجعين.

- في أسئلة استطلاع رأي الخبراء، سنكتفي بنموذج الشفافية، مثلاً: هل هناك وضوح في أعمال هذه الجهة؟ هل خطوات إنجاز الأعمال واضحة ومحددة؟ هل تقوم هذه الجهة بالإعلام عن أية تغييرات؟ وهكذا...

٧ - بعد ذلك، تظهر لنا النتائج العامة، فمثلاً، في ما يتعلق بنتائج المؤشر هذا العام، لم نخلط بين النتائج، بل أصدرنا ترتيب الوزارات من وجهة نظر الموظفين أولاً، من الوزارة الأولى حتى الوزارة الأربعين. وبعد ذلك أصدرنا مؤشر ثانياً يقوم على رأي المراجعين والخبراء.

- في ما يخص الموظفين، احتلت الهيئة العامة لشؤون القُصّر (القُصّر هم الأيتام القاصرون) المرتبة الأولى، بمتوسط عام بلغ ٨٥ بالمئة، واحتلت وزارة الإعلام المرتبة الثانية، ثم ديوان الخدمة المدنية، فالهيئة العامة للمعلومات المدنية، وبعدها وزارة الداخلية.

وزارة التعليم العالي احتلت ذيل الترتيب للأسف، مع أن من المفترض أنها تحاكي النخبة، وكذلك وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وبنك التسليف والادخار الذي يوزع السكن، والمؤسسة العامة للرعاية السكنية، والهيئة العامة للزراعة والثروة السمكية.

ونحن نحرص على إبقاء الجهات الأربع التي رفضت الخضوع للتقييم في

أسفل القائمة، حتى يشكل الأمر ضغطاً عليهم، وقد نجح ذلك في العام الماضي، إذ إن الجهة لا ترغب في أن يتم اتهامها بانعدام الشفافية، وبرفض الخضوع للمساءلة.

- أما رأي المراجعين، فقد وضع الرعاية السكنية في المرتبة الأولى، مع أنها حلت في مرتبة متأخرة عند الموظفين، ما يعني أن الموظفين كانوا يظهرون استياء، إلا أن الخدمة أمام الجمهور كانت جيدة، فالأمر يتعلق بتوزيع المنازل، وهو ليس فيه تلاعب، أو على الأقل، التلاعب صعب. الهيئة العامة لشؤون القُصّر حلت في المرتبة الثانية (بينما كانت الأولى لدى الموظفين)، تلتها الشؤون الاجتماعية والعمل، ثم الإعلام، ثم البورصة، وهكذا...

أما ذيل الترتيب، فاحتلته هيئة الزراعة، ووزارة التربية، والهيئة العامة للاستثمار، ووزارة العدل، والخطوط الجوية الكويتية.

- وقد أقمنا حفلاً كبيراً لإعلان النتائج النهائية، وحصل صاحب المرتبة الأولى على درع مذهبة صممتها جمعية الفنون التشكيلية في الكويت، وتم صبها وصناعتها في إيطاليا، وحصل الثاني على درع فضية، والثالث برونزية. لم يكن أحد منهم يعرف النتيجة قبل الحفل، بل تم إعلان صاحب المركز الثالث، ثم الثاني، ثم الأول، خلال الحفل، لدى كل فئة من فئات التقييم.

وقد أعلننا في الأسبوع الماضي عن تجربتنا الأخيرة في كتيب، ولكنه لم يوزع في الكويت، كما أصدرنا كتاباً ووزعناه على مجلس الوزراء، وعلى كل الوزراء، وكل الجهات المشاركة والتي لم تشارك (ربما هناك 5 جهات لم تشارك)، ووزعناه على أعضاء مجلس الأمة، بحيث أحدث ضجة وثورة داخل الكويت (ليست سلبية بل إيجابية جداً). فمجلس الوزراء أرسل لنا كتاب شكر، من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء كلهم، يشكروننا على جهدنا هذا.

وقد تم استدعاؤنا إلى مجلس الأمة، وشرحنا العمل الذي قمنا به، فمن النواب من تبنى، ومنهم من قدم مقترحاً، أو طرح أسئلة، بناء على النتائج هذه.

كما استضافنا الكثير من الوزراء في وزاراتهم وعرضنا لهم عملنا، وبيّنا نقاط القوة والضعف عندهم.

وقد قدمت الجهة الفائزة الدرع لسمو الأمير، تحت تغطية إعلامية وتلفزيونية، حتى إن بعض الجهات، التي لم تحلّ في المركز الأول، نشرت إعلانات مدفوعة الثمن في الصحافة، تقول إنها حصلت على المركز الفلاني في المؤشر الفلاني. وقد أوجد هذا الأمر نوعاً من التنافس، ودفعنا إلى أن نقول للذين أحسنوا: «شكراً جزيلاً على جهدكم، واستمروا فيه»، والذين أخفقوا وحلّوا في أسفل السلم أن عليهم أن يجتهدوا. وبذلك، نكون قد سلطنا الضوء على حجم الضعف والسلبيات الموجودة عندهم.

(٢)

دراسة التجربة الفلسطينية

عزمي الشعبي

١ - منذ ابتدأت «أمان» (Transparency Palestine - Amman) عملها في العام ٢٠٠٠، ونحن نعمل على موضوع مكافحة الفساد. وقد استخدمنا موضوع إجراء استطلاعات للرأي كمؤشرات عامة، وكان الهدف الأساس من هذه الاستطلاعات، هو تحريك الرأي العام، ووضع الموضوع على أجندة المجتمع، وإثارة جدل حوله، لا أكثر. وأعتقد أن الخطوات الأولى كانت ضرورية، إذ تمّ استخدام استطلاعات الرأي لقياس مجموعة من المؤشرات العامة، بهدف فتح الموضوع للنقاش، أو طرحه على المجتمع أو على الأجندة، أو أحياناً لرفع وعي الناس بأهمية هذا الموضوع.

بعد ذلك، بدأنا نعمل على بعض البرامج، وكانت إحدى أدوات العمل، قياس النتائج، فعملنا فترة على برنامج لطلبة المدارس، لرفع مستوى وعيهم مفهوم الفساد وأشكاله ومظاهره ونتائجه، وكان أحد نشاطات البرنامج، هو إجراء استطلاعين:

الأول لمعرفة مستواهم قبل بدء النشاطات، والثاني جرى في نهاية البرنامج، لقياس مدى التأثير والتغيير الذي حصل عندهم، وكان بالتعاون مع شركة «ألفا» (Alpha). وقد تكوّن في فلسطين بعض التراث في موضوع استطلاعات الرأي، وظهرت مراكز القياس بأشكاله المختلفة، ونحن نتعامل

مع كل المؤسسات التي في هذا المجال، بحيث نتقل من مؤسسة إلى مؤسسة، حتى لا يكون كل عملنا مع مؤسسة واحدة.

بعد ذلك، أقمنا مشروعاً عن العمل الأهلي، فقد كان عندنا برنامج لرفع مستوى وعي المنظمات الأهلية موضوع الشفافية في عملها ومشروعيتها والمساءلة فيها ونزاهة العاملين، وكنا قد أنجزنا مدونة سلوك للعاملين في العمل الأهلي، وكنا نود، من خلال هذا المشروع، أن نقيس مدى تأثير هذا البرنامج، الذي كان في جزء منه برنامجاً تدريبياً، وقد كررنا التجربة نفسها مرتين: في بداية البرنامج وفي نهايته.

دخلنا بعد ذلك في عدة مشاريع، حيث أصبح موضوع القياس أحد أشكال وأدوات العمل البسيط والمباشر، إلى أن قررنا إصدار التقرير السنوي عن الفساد في فلسطين في العام ٢٠٠٨، وهنا بدأنا نفكر بشكل جدي في إنجاز مؤشر مساند للتقرير، يعني أن نستخدم المؤشر أولاً لتشخيص الواقع الفلسطيني، وتحديد مجالاته، وأن نستخدمه أيضاً كأداة لقياس التغيير في السنوات التي تلي، باعتبار أن التقرير سيكون تقريراً دورياً نصدره باستمرار كل عامين. وهنا بدأنا النقاش الجدي حول الشكل الأنسب للمؤشر، وخاصة أنه كان إحدى المشاكل الأساسية في نقاشات التقارير التي نعدّها. فقد كنّا نعد تقارير خاصة، في حدود ثمانية تقارير في العام الواحد، عن مواضيع تتعلق بالفساد، إما قطاعية، أو تحصل في مؤسسة معينة أو تدور حول ظاهرة معينة، مثل تضارب المصالح في الوظيفة العامة كموضوع له علاقة بالفساد، أو حول صندوق الاستثمار الذي تملكه الحكومة، وكيفية إدارته ومدى الشفافية فيه.

٢ - إلا أنه يمكن الاستفادة من هذه التقارير فقط عبر الاستناد فيها إلى الانحراف عمّا ورد في القانون، أو عمّا ورد في سياسة الحكومة الرسمية المعلنة عن بعض القواعد العامة المعتمدة في ما يخص مبادئ الشفافية وقيم النزاهة. ولكن عندما وددنا إعداد التقرير السنوي، أردنا أن نتجنب الملاحظات والنقاشات التي كانت تستهلك نصف الوقت لمناقشة التقرير، المخصص أصلاً للنقاش حول المنهجية. فنحن لسنا مؤسسة أكاديمية، ولكننا لا نود أن نعطي

الأطراف التي لا تريدنا أن نعمل، مبررات للطعن في تقاريرنا، من خلال الطعن في المنهجية ومدى دقة المعلومات وكيفية الاعتماد على قضايا غير متأكدين منها. ولذلك، بدأنا جدياً في إعداد مؤشر نستند إليه، وفي هذا المؤشر جرى نقاش داخلي بيننا وبين الأطراف الذين نعمل معهم، وقد استقر رأينا تقريباً على أن المؤشر الفلسطيني يمكن بناؤه آخذين في الاعتبار كل المؤشرات الدولية، وسنأخذ منها ما يناسبنا، وفقاً لما نرى عليه طبيعة الفساد في فلسطين، ووفق الواقع الموجود، ووفقاً لتجربتنا وخبرتنا.

كنا نود أن نطور مؤشرات لها علاقة بالمعلومات وبالحقائق وبالانطباعات، وهي تستند إلى نوعين:

الأول هو تلك المؤشرات التي لها علاقة بالتشريعات الموجودة أو السياسات المعلنة رسمياً، أو برنامج الحكومة، أو المؤسسات المقامة في فلسطين، وهذه عادة يتم الجواب عنها ب: نعم أو لا (أي موجود أو غير موجود).

والثاني هو ما يرتبط من بين هذه الأسئلة بالممارسة، هل تمارس باحترام أو لا؟ وهنا يجري إعطاؤها أوزاناً ما بين واحد وأربعة، بحسب تقديرنا، ونحن نعتمد في هذا الجانب على مجموعة أشخاص ذوي علاقة بالموضوع (Stake Holders) موزعين على مجموعات متخصصة تشارك معنا بشكل دائم، فنحن لدينا مجموعات تركيز (Focus Groups). عندما نناقش الموضوع المالي عندنا مجموعة أسماء لخبراء في فلسطين، أو أفراد شغلوا وظائف عامة أو رأسوا لجاناً مالية... إلخ، بالإضافة إلى بعض الأكاديميين. وكل مجال عندنا مصنف إلى مجموعات تركيز، نستدعيها لدى مناقشة أي شيء له علاقة بمجالهم، ونعرض عليهم مسودة التقرير أو مسودة المعلومات، ونأخذ منهم ملاحظاتهم (Feedback) لفحص مدى المعلومات التي لدينا حول هذا الموضوع، وهذا يساعد في عملية تحسين مستوى جودة المعلومات التي نريد أن نستند إليها في التقرير، وغالباً ما نكون جاهزين لتغيير الأرقام إذا أعطونا أرقاماً حقيقية موجودة لديهم، وعادة لا يتفاجأ المسؤولون عن المجموعات بأرقامنا، لأننا نكون قد ناقشناها معهم قبلاً، ونكون قد استشرنا الأشخاص ذوي العلاقة، ويكونون قد اطلعوا على هذه الأرقام، ونعطيهم فترة من الزمن إذا كانوا يريدون التعديل في هذه الأرقام.

ورغم أننا قبلنا بأخذ مؤشرات انطباعية من الجمهور، ولكننا طورنا الأسئلة في الاستطلاع الأخير الذي أجريناه مع شركة ألفا، فقد أصبح عندنا خبرة، إذ غيرنا الأسئلة التي نعتمد عليها، وقد بقيت بعض الأسئلة العامة، ولكن ثمة أسئلة نضعها نحن بشكل محدد. أول ما نقوم به هو فحص إذا ما كان الشخص الذي نسأله على دراية أم لا، وذلك من خلال سؤال أو سؤالين، حتى نتأكد أنه يفهم تماماً ما نتكلم عليه، وبعد ذلك نجري استبعاداً للأشخاص الذين لا يفهمون بالضبط ما نسأل عنه. ثم نطرح أسئلة محددة عنه شخصياً: هل حصل معك ذلك شخصياً، أو مع أحد آخر؟ مع ابنك مثلاً؟ أو مع مقربين من الدرجة الأولى؟ وهناك أيضاً سؤال نطرحه: هل أنت مستعد أن تشهد بهذه الحادثة؟ بمعنى أننا أصبحنا نوجه الأسئلة بطريقة تقلل من العينة، التي هي عادة ١٣٠٠، ١٢٠٠، ١٠٠٠ مستجوب، ورغم أن العينات تصغر بهذه الطريقة، إلا أنها تكون أكثر دقة، ومبنية على الممارسة الذاتية. طبعاً، في الاستطلاع الأخير، وضعنا أسئلة فحص، لنعرف مفهومهم للفساد، وبالرغم من كل ما قمنا به في فلسطين، عرّف حوالي ٨٠ بالمئة من الذين سألناهم الفساد بشكل خاطئ، كما إننا وضعنا أمامهم مجموعة ممارسات، وطلبنا منهم أن يختاروا منها الفساد، فكانت نسبة الأخطاء عالية، ولم يستطيعوا التمييز بين كل من سوء الإدارة، والعمل السيئ، والفساد. وقد استنتجنا من هذا المؤشر، أنه يجب الانتباه إلى استطلاعات الرأي في مثل هذا الجو، ويجب أخذها بحذر شديد، لأنه ثبت أن المستطلعين ينتابهم إرباك في هذا الموضوع، ولذلك نرى أن ثمة الكثير من المبالغة.

وبعد أن وضعنا هذه الأسئلة في صيغة واضحة للباحث، بات السؤال محددًا والجواب محددًا، وبات يعرف ما عليه أن يفحصه، وما الجواب الذي يجب أن يحصل عليه. وطبعاً، نحن نقدم مساعدة للباحث، نُعلمه أين توجد المعلومة أحياناً، وأين هي هذه المعلومة، ونؤشر للباحث إلى مكان وجود المعلومة، أو أين يُتوقع أن يجد هذا الجواب أو هذه المعلومة: في أية وزارة، وفي أية مؤسسة... إلخ. وقد بات لدينا مجموعات من الأسئلة، جزء رئيسي منها مبني على محاور اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد اتخذناها كأداة أساسية في قائمة المواضيع (Checklist).

وقد راعينا أن نستخدم مدخلاً إيجابياً يحدد الإيجابيات، ومن ثم النواقص، على أن يتم إعدادها بطريقة إيجابية، تجعل المسؤول يعرف أن عنده نقصاً هنا أو نقصاً هناك. وثمة مجموعة من الأسئلة بُنيت على فحص واقع نظام النزاهة الوطني، الذي فيه ثلاث مجموعات تقريباً من الأعمدة:

المجموعة الأولى هي المؤسسات العامة التي تقدم خدمات، ولها مؤشرات لها علاقة بفرص الفساد، على نحو ما شرحه د. أحمد عاشور. نحن نقيس إذا ما كانت هذه البيئة تزيد فرصة الفساد. فمثلاً، عندما تكون الرواتب متدنية، ومستوى المعيشة مرتفعاً، مع غياب الزيادة في الرواتب، فهذه وصفة طبيعية، تدفع الموظفين إلى أن يأخذوا الـ «بخشيش» في البداية، ثم يتحول الأمر تدريجياً إلى رشوة (الفساد الصغير): هناك مجموعة من المؤشرات المتعلقة بالمؤسسات التي تتعلق بالخدمات، وهي نزاهة العاملين (مؤشرات إلى نزاهة العاملين)، ومدونات السلوك، وما يرد فيها من موضوع الهدايا إلى موضوع تضارب المصالح إلى المواضيع الأخرى... وكل التفاصيل المتعلقة بمدونات السلوك، ثم موضوع شفافية الإجراءات في العمل، ونشر المعلومات وتوزيع كل المعايير التي تعمل بموجبها... إلخ.

المجموعة الثانية تتعلق بفحص نظام المساءلة ووجود التقارير، ونشرها، والمرجعية التي تُقدّم إليها، وإذا ما كان الحصول على التقارير ممكناً، ووجود ديوان للشكاوى، وإذا ما كانت ثمة إمكانية للاستفسار. ثم إنّ المجموعة الثانية من أعمدة النزاهة متعلقة بأجهزة الرقابة في الدولة، أجهزة الرقابة التي تبدأ من المجلس التشريعي كأكبر جهاز للرقابة في الدولة إلى ديوان المحاسبة أو ديوان الرقابة أو الجهاز المركزي للحسابات، وكل دولة عربية فيها مسميات مختلفة، وتم إجراء دراسات على هذه الأجهزة. على كل حال، هناك بعض الدراسات على أجهزة الرقابة في العالم العربي، ثم مراقب الحكومة أو مدونات ديوان المظالم، إذا كان يوجد عند بعض الدول ديوان للمظالم، وبدأت تنشأ أيضاً مؤسسات متخصصة بالرقابة على الشركات... إلخ. كل هذه المؤسسات يوجد عليها مؤشرات، والمؤشر هنا فقط يفحص مدى فعالية المؤسسة في الرقابة، ومدى استقلاليتها، ومدى مهنتتها، ومدى تمتعها بالقدرات التي

عندها إذا كان بإمكانها تعيين الموظفين الضروريين، وأن تتحكم بموازنتها، ولا تبقى تحت ضغط الحكومة من حيث الموازنة أو من حيث العينات في الوظائف... إلخ.

المجموعة الثالثة من الأعمدة التي تطور لها مؤشرات، هي التي تتعلق ببعض قضايا محددة، مثل موضوع الانتخابات، باعتبار أن الانتخابات جزء من عملية الفساد السياسي، وتتركز المؤشرات المتعلقة بالانتخابات على شفائيتها والنزاهة... إلخ. مؤشرات الانتخابات النزاهة والشفافة يمكن لأي واحد أن يراها عند المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES)، أو عند أي مؤسسة لها علاقة بهذا الموضوع. ثم بعد ذلك، يوجد خصوصيات في فلسطين، مثل اللاعبين الدوليين، والدولة المانحة، والمؤسسات الدولية المانحة، نفرد لكل منها أيضاً مؤشرات خاصة، لأنه لدينا حالة خاصة، فثمة أموال هائلة تتدفق في فترة زمنية قصيرة، في ظل ضعف المؤسسات، وهذه فرص كبيرة للفساد، حتى إننا نبحث إذا ما كانت هذه المؤسسات الدولية هي نفسها شفافة وفيها مساءلة؛ لمن تخضع، لمن تقدم تقاريرها، كل هذا نضع عليه شكلاً من أشكال المؤشرات، إضافة إلى وجود الاحتلال، وأثره في الفساد في فلسطين.

٣ - ثمة مؤشر يفحص مدى مناعة (Immunity) المجتمع بشكل عام، وبشكل خاص المؤسسات العامة، ضد توفير فرص فساد، وأعتقد أن هذا الأسلوب مدرسة ثانية في الشفافية الدولية، مدرسة جديدة تذهب باتجاه العمل على تقوية نظام النزاهة، بدلاً من العمل على مكافحة الفساد، وفيها مؤشرات شبه واضحة. بالإضافة إلى ذلك، وضعنا بعض المؤشرات التي نحس بتجربتنا أننا يجب أن نستخدمها في فلسطين، نظراً إلى الخصوصية. وقد أصبح الهيكل الخاص بالمؤشر شبه جاهز، إلا أننا لم نستطع أن ننهيه قبل أن نُصدر التقرير السنوي ٢٠٠٨، وقد أصدرنا التقرير دون المؤشر هذا العام، ولكننا نود أن نخضعه لأول مرة للتجربة كمؤشر أولي (Pilot) فقط، أي على سبيل التجربة. وقد احتاج الأمر إلى مشاركة اختصاصيين، لوضع قواعد لكيفية احتساب العلامات (Scoring)، وهذا موضوع فني. بعد أن نبين لهم وجهة نظرنا، أي أن نعلمهم إذا كان هذا العنصر مهماً أم لا،

كبيراً أم لا، وإذا كانت له أولوية أم لا، من أجل أن يوزنوا وفقاً لرؤيتنا نحن، كيف نقيّم درجته ووزنه وفقاً للحالة الفلسطينية، بمعنى أنه يمكن أن يكون المؤشر شاملاً الكثير من العناصر، ولكن يمكن أن تجري مراجعة العلامات مرة كل عام أو عامين، حيث يمكن أن يقفز عنصر جديد، مثل موضوع غزة، التي وقعت فيها نكبة، ومن المتوقع العام المقبل أن تُنفق ٥ أو ٦ مليارات دولار مثلاً، على غزة مرة واحدة في إعادة الإعمار (إذا تم الصلح إن شاء الله).

هنا رأساً يصبح لعنصر الرقابة على المساعدات أولوية كبيرة، وكل بلد يقوم بتحديد العلامات (Scoring) لها، لأنه هناك جزءاً مشتركاً عند كل الدول، كما أن هناك جزءاً خاصاً لكل دولة، تقوم به وحدها.

كما إن هذا الأمر يحل لنا مشكلة، فنحن سنعرف من خلاله ما في داخل القطاع، أو في داخل المؤسسة العامة نفسها، ونعرف أين الأولويات، لأن للعلامات هذه يكون هناك مؤشر عام ومؤشرات فرعية داخل المؤشر العام. يمكن لوزير الصحة مثلاً أن يفتح وزارة الصحة، ويرى، إذا كان يريد الدخول في التفاصيل، أين المشكلة عنده. هل هي في شفافية الإجراءات والعمل؟ هل هي في نظام المساءلة الذي عنده؟ أو هو في سلوكيات العاملين؟

ويمكن للمؤشر أن يكبر ويصغر، بحسب ما تريد كل دولة، وبحسب ما تستطيع أن تنفذ منه، وهي تقدر أن تنتقي من المؤشر الأسئلة التي تود أن تسألها وفقاً لحالتها. في حالات نادرة، إذا أراد شخص ما أن يقوم مرة بقياس عام عربي، يقدر أن يختار مجموعة أسئلة، ويقرر أن يسأل كل العرب هذه الأسئلة، أو يكلف أي طرف كل واحد في دولته ليملاً له هذا المؤشر، فيطلع هكذا على الحالة العربية. وأنا، لأسباب عملية، ضد فكرة أن نفكر أنه بإمكاننا إصدار أي تقرير عربي، للاختلاف الكبير بين طبيعة بنية الأنظمة المؤسساتية لدى العرب. على الأقل يمكن أن نصدر ٣ مستويات، يعني نقسّم الوطن العربي إلى ٣ مستويات: دول الخليج والسعودية في مستوى أول، وبلاد الشام ومصر وتونس في مستوى ثانٍ، يعني على الأقل الدول المتشابهة التي فيها

برلمانات ومؤسسات دولة . . . على كل حال، من المبكر الحديث عن التقرير العربي، قبل أن يتم الاتفاق تقريباً على أداة لقياس الفساد. هذه التجربة الفلسطينية ما زالت تحت الاختبار، وفيها صواب وفيها خطأ، ونحن نجتهد اجتهاداً، ولكن الشيء الوحيد الذي يساعدنا هو أنه تحت ضغطنا، بدأت الدولة تدريجياً تستجيب. وقد بذلنا جهداً كبيراً حتى نبين أن عملنا ليس معارضة سياسية. وهذا شيء مهم وأساسي للفكرة، وهو أمر يساعد على أن يقبل الكل بأن ينتظر تقدير أو ينتظر الاستطلاع بناء على أنه ليس أجنادات سياسية بالأساس.

(٣)

منهجيات قياس الاستبيانات الميدانية: حالة فلسطين

فصل عورتاني

١ - سوف أتابع الكلام الذي بدأه د. عزمي الشعيبي. لقد كنت أحد أعضاء الفريق الذي عمل على ما يسمى بمؤشر الديمقراطية الفلسطينية (Democracy Index For Palestine)، الذي هو المؤشر لقياس التحول نحو الديمقراطية في فلسطين، حيث بدأنا نعرف مؤشرات فرعية لقياس مؤشر الديمقراطية في فلسطين، وبطبيعة الحال، واجهتنا مشكلتان رئيسيتان تمت معالجتهما:

الأولى مشكلة مصادر المعلومات (Sources of Data)، حيث قررنا أن يكون هذا المصدر مستقى من البيانات التي سنقوم بجمعها لاحقاً، التي استوجبت نوعين من المصادر: المصادر الأولية المبنية على نتائج الاستبيانات، والمصادر الثانوية المستقاة من الإحصاءات التي تقوم بإجرائها ونشرها مؤسسات الدولة، وتنتج بيانات أو مؤشرات يتم أخذها مباشرة.

المشكلة الثانية التي واجهتنا هي موضوع تحديد القيم الرقمية (Scoring) للمؤشرات، وموضوع تحديد أوزانها النسبية ضمن المؤشر الذي نحاول تركيبه في هذا الصدد. عندما نتكلم على أحد المؤشرات التي احتسبناها مثلاً، كنا نثبت مشاركة المرأة في القوى العاملة الفلسطينية، وكانت هذه المشاركة تبلغ

١٠ بالمئة تقريباً، وكان السؤال المطروح بهذا الصدد، هو كيفية احتساب علامة هذه النسبة من إجمالي ١٠٠ بالمئة؟ أي من صفر إلى ١٠٠، ما معنى ١٠٠ بالمئة؟ وما معنى صفر؟ ومتى نحتسب علامة صفر؟ إذا كانت النسبة ٥٠ بالمئة، اعتبرنا أنها تؤخذ على أساس أنها ١٠٠ بالمئة، وإذا كانت نسبة مشاركة المرأة في القوى العاملة ٥٠ بالمئة، كنا نعطيها العلامة كاملة، وإذا كانت صفرًا بالمئة، كنا نعطيها صفرًا.

فعملية تحديد القيم الرقمية، وعملية التوزين، عملية منهجية من الطراز الأول، ولها طرق إحصائية يجب التعامل معها. فعملية إعطاء العلامة من أصل ١٠٠، وعملية تحديد الأوزان النسبية، هي بطبيعتها عمليات تتعلق بالمنهجية الإحصائية المعتمدة (Statistical Methodologies)، ويجري التعامل معها بحسب قواعد علمية إحصائية.

القضية التي أود التركيز عليها هنا، هي كيفية استخلاص وتركيب المؤشرات من مصادر المعلومات الأساسية (Primary Sources of Data)، الناتجة من استبيانات وآليات جمع المعلومات الأخرى المساندة. إذ إن موضوع المصادر الأولية، وما يسمى بالموجات البحثية (Survey Research)، يعمل بعدة خطوات: مثل ما يسمى بالـ ISO، التي تحدد الأطر والطرق الإحصائية المعتمدة لجمع المعلومات.

وتبدأ، ضمن الإطار أعلاه، الخطوة الأولى لتحديد الهدف من القيام بأي بحث إحصائي (Objective of Statistical Enquire). بعد النظر إلى الهدف الرئيسي، نحاول ترجمة هذا الهدف إلى مجموعة مؤشرات قابلة للقياس، لأنه في بعض الأحيان، يعبر الناس عن أفكار نأمل أن تكون تلك المؤشرات قادرة على قياسها وتصنيفها. وبالتالي، فعملية الانتقال من مرحلة جمع المعلومات التي يجري جمعها، إلى مؤشرات تنتج قياساً محددًا، هي صلب العملية الإحصائية التي تستغرق وقتاً لتحقيق هذا التحول. وفي أحيان أخرى، يجري الاتفاق على تثبيت المنهجية المعتمدة في تركيب تلك المؤشرات، بشكل قد لا يتطابق بالضرورة بالكامل مع التقيد الكلي بأفضل القواعد الإحصائية. وقد شاركت في أكثر من مشروع إحصائي، لم يكن من السهل الاتفاق ضمنها على مجموعة مؤشرات قابلة للقياس، حيث جرى تحويلها إلى استطلاعات، مما أوجب القيام

بعملية تسمى الدراسات الاستطلاعية (Pilot Studies). فقبل أن نبدأ بالدراسة الكلية، كنا نقوم بدراسة أولية وصغيرة، تفحص الاستطلاعات والاستفهامات، بناءً على اختيار عينة صغيرة من الأفراد، ونرى كيف يتفاعلون معها، وهو ما يسمى بالفحص الأولي (Pilot Testing). العملية هذه تعطينا مؤشراً جيداً على المشاكل التي واجهت الناس في فهم هذه الأسئلة والاستفهامات، وفي بعض الأحيان، يعيش فريق البحث في واقع منعزل، وبما أنه تخصص كثيراً بهذه العملية، يصبح كل شيء بالنسبة إليه غير صالح، فبالنسبة إلى حاجة الناس، تبقى الأمور مختلفة تماماً، وبالتالي الفكرة التي يتم طرحها على الطاولة هنا، يمكن لمعظم الشباب أن يشاركوا فيها ويفهموا الأمور بسرعة، ولكن في الخارج تبقى الأمور مختلفة قليلاً. وبالتالي، تبقى عملية الدراسة الاستطلاعية أساساً لعملية إعادة هيكلة وإعادة صياغة للاستطلاع في بعض الأحيان، فبعد الدراسة التمهيدية، يُعقد اجتماع آخر للخبراء، لعرض المشاكل التي واجهت القائمين بالاستبيانات في الحقل، إضافة إلى أولئك المختصين بتحليل تلك الأبحاث، والمشاركين في تصميم آليات جمع المعلومات على مستويات مختلفة، حيث يتم تثبيت الهيكلية النهائية للاستطلاع قبل المباشرة بجمع المعلومات من خلال إجراء الاستطلاع.

٢ - طبعاً هنالك قضيتان أخريان تواجهنا: القضية الأولى هي عملية جمع المعلومات (Data Collection). فقبل البدء في العملية، علينا أن نقرر ما يعرف بحجم العينة التي نريد أخذها في الدراسة، على نحو ما يسمى بمنهجية أخذ العينات. فحجم العينة يعتمد على عاملين مهمين جداً: الأول هو ما يعرف بهامش الخطأ، ونسميه نحن خطأ المعاينة، والثاني هو الكلفة، لأنه بدلاً من أن يكون عندي ما يسمى خطأ معاينة يتم علاجه عبر تعداد شامل للناس، ولا داعي إلى أن تؤخذ عينة، وبطبيعة الحال تتطلب الأمور وجود موارد مالية طائلة.

فإذا كانت الموارد المالية متوفرة، لا داعي لأن تؤخذ عينة، بمعنى أنه يتم سؤال كافة الناس على نحو ما يسمى بالإحصاء العام، أو التعداد العام. فالعينة يتم تحديدها مع فريق البحث، مع تحديد هامش الخطأ المقبول إحصائياً (Acceptable Statistical Margin of Error) الذي نتقبله في هذه الدراسة. وبالخلاصة، فإن حجم العينة يتم تحديده بعد اعتبار التكلفة وهامش الخطأ

المقبول لطرق إحصائية متبعة علمياً، تؤدي إلى إنتاج هامش الخطأ ضمن المستوى الذي تم اعتماده بحسب ما ورد أعلاه. وبعد اتخاذ القرار حول حجم العينة الذي له ارتباط مباشر بهامش الخطأ المقبول، وذلك كله ضمن إطار تكلفة سبق تحديده، نشرع في تصميم العينة.

وعند البدء بتصميم العينة، يجري الاعتماد عادة على مسوحات الوحدات السكنية (Household Surveys)، التي تتضمن ضمن هيكليتها المراحل المتعددة، وهذه لها طريقة يجرى تدريسها وتدريب طلاب الإحصاء على جوانبها النظرية والعملية ضمن مناهج مادة الإحصاء التطبيقي (Sample Design Techniques). أما في حالة فلسطين، فنقوم بتقسيمها إلى خلايا إحصائية مكونة من ١٠٠ إلى ١٥٠ وحدة سكنية، حيث يتم اختيار المواقع السكنية في مرحلة أولى، وفي مرحلة ثانية يتم اختيار الخلايا الإحصائية، وفي مرحلة ثالثة يجرى اختيار الوحدات السكنية بطريقة عشوائية. وعندما نصل إلى الوحدة السكنية، يتم اختيار الشخص الذي ستم مقابلته، بحسب انتمائه إلى المجموعات المستهدفة في الاستبيان. وبالطبع، فإن أي قرار يتخذ لمقابلة شخص بديل من الوحدة السكنية أو إعادة محاولة مقابلته ثانية في موعد لاحق، يتعلق مباشرة بمعطيات التكلفة، ففضية تحديد العينة وبروتوكولاتها العملاية تبقى مهمة لتحقيق النتائج المرجوة من الاستبيان. ومجمل هذه الإجراءات تؤدي إلى تكوين مؤشرات نسميها في علم الاحصاء مؤشرات تقديرية غير متحيزة (Unbiased Indicators)، تؤدي بالحصلة إلى تخفيف وطأة هامش الخطأ الناتج من هيكلية نموذج الاستبيان، كما إن هناك جزءاً من هامش الخطأ يتعلق بطريقة القياس، التي يتفادى معظم الإحصائيون الخوض في تفاصيلها، وهذا الخطأ الناتج من آلية القياس المعتمدة يحدث أيضاً في العلوم الفيزيائية، بحيث يجري قياس كميات أكثر قابلية للقياس الكمي من الظواهر التي تتم محاولة قياسها ضمن العلوم الاجتماعية، الأمر الذي يؤدي إلى إشكاليات أكثر تعقيداً في مجال العلوم الاجتماعية، علماً بأن معظم المنهجيات الإحصائية الحديثة المعتمدة تحاول تخطي هذا المشكلة قدر الإمكان، وهي التي يشار إليها في معظم الاستطلاعات من خلال ملاحظة واضحة لعدم تحمل المسؤولية عما يتأتى من جراء حدوث هذا الخطأ في هذا الاستبيان المهم. وهنا يجب توضيح أن موضوع معالجة أخطاء القياس في معظم المنهجيات الإحصائية، ليس موضوعاً سهلاً، وخاصة في مواضيع الاستبيانات التي تتعلق بالتغيرات في الرأي

العام، ذلك أن تجاوز أخطاء القياس والسيطرة عليها في مواضيع الاستبيانات الاجتماعية المتعلقة بأمور حساسة، تبقى أكثر أهمية من الاستبيانات المتعلقة بتسويق المنتجات، كما أن نسبة المتجاوبين في تلك الحالات تؤثر سلباً في مصداقية تلك الاستبيانات، إذا كانت هذه النسبة متدنية أساساً.

وتخفيف آثار أخطاء القياس، يمكن تحقيقه عن طريق الأبحاث الموقعية للباحثين الميدانيين، مما يوجب القيام بعملية تدريبهم لفترة تتراوح من يوم إلى ثلاثة أيام، بحسب المسح المراد إجراؤه. وعلى أساسه، يتم إدراج ما يسمى بالعملية القياسية أو خلق نوع من التفاعل بين الأسئلة المطروحة والأجوبة عنها والباحثين الميدانيين. فطريقة تركيب أسئلة الاستبيان وطرحها من قبل الباحث الميداني، يجب أن تتجنب عملية استدراج الإجابة من خلال الإيماء إليها. ويتطلب هذا الأمر بطبيعة الحال السيطرة على النوعية خلال القيام بهذه العملية، مع إخضاع كافة طرق جمع المعلومات للرقابة.

وتظهر القضية الثانية عند الانتهاء من جمع المعلومات الميدانية، بحيث يتم إرسالها إلى المركز الرئيسي لمعالجة المعلومات، الذي يقوم بتصنيفها بحسب نوعية الأسئلة الموجهة، التي يمكن تصنيفها بشكل عام إلى فئتين:

الأولى هي الأسئلة التي تستدرج إجابات محددة (Close Questions).

الثانية هي الأسئلة المفتوحة التي تفرز أكثر من إجابتين (Open Questions)، وهي التي يمكن أن تؤدي إلى استنتاجات وتحليلات ذات طبيعة كمية تتجاوز الأبعاد الكمية.

بعد ذلك، يمكن إدخال كافة المعلومات أعلاه إلى الحاسوب الآلي، بحيث يقوم الباحثون بتحليل هذه المعلومات، تعقبها عملية تنظيف المعلومات (Data Cleaning)، لتكون جاهزة للتقييم، الذي يسبق تحضير التقرير النهائي.

وتعدُّ عملية تنظيف المعلومات، مستوى آخر في عملية السيطرة على النوعية، وهي تتعلق بتنظيف البيانات، أي بالتدقيق المباشر في المؤشرات المختلفة، ومدى تطابقها مع الخطوات المبنية على المنطق (Logical Setup).

(٤)

دراسات وتجارب عربية أخرى

أحمد سليم

سأبدأ بعرض الدراسات في بعض الأقطار العربية التي لم يجرِ البحث فيها حتى الآن، وهي تحديداً دراسات مصر واليمن والأردن. وبعد ذلك، سوف أُعقب بشكل إجمالي على كل هذه الدراسات والتجارب.

١ - الدراسة المصرية

هذه مبادرة قام بها مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار في مجلس الوزراء، وهذا جهة حكومية، وكان عنوان التقرير «منهجية ونتائج مؤشر الفساد الإداري على مستوى المحليات»، أجريت في أيار/مايو ٢٠٠٧.

- الهدف من الدراسة: كان إعداد وتنفيذ مؤشر لقياس ظاهرة الفساد الإداري على مستوى ٢٧ محافظة مصرية، وقامت الدراسة بقياس توجهات الرأي العام والثقة في دور الحكومة في التصدي لظاهرة الفساد.

- استراتيجية الدراسة: كانت مسحاً ميدانياً.

- نوع الدراسة: كانت استطلاعاً وتوصيفاً، تم هذا من خلال قائمة استقصاء في صورة أسئلة مغلقة.

- طريقة جمع البيانات: عبر الهاتف، وكما هو معروف في مناهج

البحث العلمي، إن استخدام الهاتف ربما يكون إيجابياً، وقد يُحشى المستقصى منه التعبير عن آرائه، خاصة في موضوعات تتعلق بالفساد.

- **إطار المعاينة:** كان للمواطنين البالغين ١٨ عاماً فأكثر من الأسر المعيشية التي لديها هاتف ثابت، وبلغ إطار المعاينة في هذه الدراسة ١٠,٥ مليون هاتف أو بيت مصري.

- **نوع العينة:** كانت عينة عشوائية بسيطة، كما أشار التقرير.

- **حجم العينة المستهدفة:** قامت على أربعمئة مشاهدة من كل محافظة، وبلغ حجم العينة المستهدفة كلها عشرة آلاف وثمانمئة مستجوب، وبعد ذلك كإجراء منهجي، تم رفع تمثيل العينة قليلاً، من أجل أن تمثل تعداد مصر ٢٠٠٦، وقد وصل حجم العينة النهائي بعد رفع التمثيل إلى ١٤٥٦٢ مفردة. طبعاً حجم العينة هذا صغير، يبلغ نسبة واحد في الألف من مجتمع البحث، الذي يبلغ عشرة ونصف المليون، وطبعاً هذه العينة لا تمثل مجتمع البحث تمثيلاً صادقاً.

واحتوت الدراسة على خصائص ديمغرافية، مثل السن، والدخل، والجنس، والذي يعمل، والذي لا يعمل.

- **الإجراءات المنهجية في تنمية المقياس أو المؤشر:** ركز المقياس على ٤ مؤشرات، تقديم الرشوة والهدايا والإكراميات، وكون الموظف العام يتصرف في المال العام ويملك الأقارب، والاعتماد على المعارف، وسرقة المال العام.

وتم قياس هذه المظاهر أو المحاور عبر قياس ٣ أبعاد: وجود المظهر أو غيابه، ومدى انتشاره، وتعرض المستجوب أو أحد أفراد أسرته للفساد. من أجل ذلك، تكوّن المقياس من ١٢ عاملاً.

- **صدق وثبات مقاييس الفساد الذي تم تطويره:** لم تتضمن الدراسة أي معلومات لا عن ثبات المقياس، ولا عن أنواع الصدق المختلفة التي سأتكلم عليها بعد قليل، بما في ذلك الإجراءات البسيطة التي تتمثل في عرض الاستمارة على محكمين، أو حتى إجراء اختبارات قبلية للاستقصاء قبل توزيعه وتعميمه وأخذ نتائجه والعمل عليه.

العمل الوحيد الذي قاموا به، هو التركيز على ٤ مظاهر للفساد، وهذا

معناه ربما أنه على قدر لا بأس به من الصدق المفاهيمي للفساد الذي التزموا به.

- **الأدوات الإحصائية:** أشار المركز إلى أنه استخدم التحليل العاملي لتركيب المقياس، لكن هذا التقرير لم يعطِ أية معلومات عن بعض العلامات الخاصة بالتحليل العاملي، مثل مصفوفة المكونات للمتغيرات، التباين المفسر. . أشياء فنية لها علاقة بالتحليل العاملي، وطبعاً مثلما علمنا أستاذنا د. أحمد الموجود بيننا، ود. فيصل أيضاً كان يتكلم في هذا الأمر، فإن التحليل العاملي ليس هو آخر ما وصل إليه العلم، بل ثمة أشياء أقوى وأشد، وأشياء فيها مواصفات علمية ومنهجية، وأصبحت معروفة وسهلة ومنتشرة.

- **قيمة المؤشر الذي تم التوصل إليه:** بين صفر ومئة، ويعني الصفر انعدام الظاهرة، والمئة تعني أقصى الدرجات.

- **المقياس الذي تم التوصل إليه:** مقياس إدراكي، وهذا المقياس لم يستند إلى خبرات فعلية للمشاركين أو للمستقصى منهم.

- **دورية المؤشر:** صدر منه نسخة عام ٢٠٠٦، وقد طوروها قليلاً عام ٢٠٠٧.

- **نتائج الدراسة:** بلغ المؤشر العام لإدراك ظاهرة الفساد في مصر ٦٦ نقطة، وتشير هذه القيمة إلى ارتفاع ظاهرة الفساد الإداري في مصر.

- **القيود على الدراسة:** لم يورد التقرير أية قيود على الدراسة، ولا بد طبعاً لأي دراسة علمية من أن تتعرض لبعض القيود بخصوص التعميم.

ومن الصعب الحديث عن تعميم نتائج الدراسة لعدة اعتبارات، منها حجم العينة، وطريقة جمع البيانات عبر الهاتف، وقضايا الشفافية والصدق والثبات الخاصة بالمقاييس.

وقد حصلت مبادرة ثانية في مصر، حيث عرض تقرير البرلمانين العربي حالة الفساد في جمهورية مصر العربية. إلا أنه تقرير وليس استقصاء، وكان عبارة عن تجميع لدراستين تمتا عن الفساد في مصر، قام بهما التحالف المصري للشفافية ومكافحة الفساد (أمل)، وبرلمانيون عرب ضد الفساد، الذين أشاروا إلى النتائج التي توصلت إليها دراسة مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار واتخاذ القرار.

٢ - المبادرة الأردنية

يتكلم التقرير أيضاً على استطلاع رأي عام، حول بعض موضوعات الفساد في القطاعين العام والخاص. وقد نفذته وحدة استطلاع الرأي في مركز الدراسات الاستراتيجية في الجامعة الأردنية، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

- **الهدف من الدراسة:** التعرف إلى توجهات المواطنين وقادة الرأي حول مدى القبول الاجتماعي لبعض أنواع الفساد، وتوجهات الرأي العام الأردني وقادة الرأي حول بعض القضايا التي حولتها الحكومة إلى الجهات القضائية، ومعرفة المواطنين وقادة الرأي بالإجراءات الحكومية المتعلقة ببعض موضوعات الفساد أو سنّ التشريعات.

- **استراتيجية الدراسة:** كانت مسحاً ميدانياً.

- **نوع الدراسة:** كانت استطلاعاً وتوصيفاً، وقد جُمعت البيانات من خلال قائمة استقصاء.

- **طريقة جمع البيانات:** كانت المقابلات مع المستجوبين أو المستقصى منهم بالنسبة إلى المواطنين، أما مع قادة الرأي، فقد تم عبر الهاتف.

- **إطار المعاينة:** لم تتكلم الدراسة على هذا الموضوع أبداً، ولا على نوع العينة، لم تحدد ما نوعها، لكن الواضح جداً أنها عينة سهلة المنال، وغير احتمالية.

- **حجم العينة الفعلي أو النهائي:** عينة المواطنين حجمها ١١٤٨ مواطناً، عينة قادة الرأي حجمها ٦٢٦ مستجوباً، ولم تحدد الدراسة على وجه التحديد مجتمع البحث.

- **الإجراءات المنهجية في تنمية المقياس أو المؤشر:** إن التقديم هذا هو انتقاد علمي موضوعي، ولكن طبعاً هذا لا يقلل من أهمية الجهد المبذول والنتائج التي رآها الناس. ولكن الهدف من هذا النقد هو التحسين، ونحن نستفيد إذا كان فيه قصور (Shortcomings).

وثمة دلائل على الالتزام بالمنهج العلمي في تطوير أداة القياس، سواء ما تعلق ببنية ومكونات المقياس، أو حتى موقعه داخل دراسات الفساد، أو الإجراءات البحثية والأدوات الإحصائية اللازمة.

كما إن الدراسة لم تتضمن أية معلومات، لا عن ثبات المقياس، ولا عن صدقه، ولا عن عرض الاستمارة على المحكّمين، ومن الصعب كذلك الحديث عن تعميم النتائج.

- المؤشر الذي توصلوا إليه: هو مؤشر إدراكي

تركزت الأسئلة على بعض الموضوعات التي لها علاقة بالفساد، وهي التي كانت هدف محاور الفساد التي تم قياسها والتعرف إليها: انتشار الفساد، وأسبابه، والفئات الأكثر فساداً، وأنواعه، وقبوله اجتماعياً، ومعرفة الرأي العام الأردني ببعض الإجراءات الحالية في محاربة الفساد، ومعرفة المستجوبين من العينة الوطنية بتقديم الحكومة الحالية لقانون مكافحة الفساد وإشهار الذمة، ودرجة مساهمتها في محاربة الفساد.

٣ - الدراسة الخاصة باليمن

تم إعداد هذه الدراسة من قبل منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد».

- عنوان التقرير: استطلاع الرأي العام حول الفساد في اليمن.

- أهداف الدراسة: التعرف إلى آراء وتقييمات الصفوة اليمنية. هنا كانت عينة عمدية (الصفوة اليمنية) حالة الفساد ومدى انتشارها في القطاع الحكومي اليمني، ومعرفة الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد في القطاع الحكومي ومعرفة القطاعات الحكومية التي ينتشر فيها الفساد، وقد كانت دراسة وصفية.

- استراتيجية الدراسة: استخدم الباحث أسلوب/ منهج المسح الميداني.

- مجتمع الدراسة: هو مجتمع الصفوة اليمنية، حدده الباحث الذي أجرى الدراسة. وقد تم تصنيف الصفوة إلى ٣ مكونات: الصفوة السياسية، والصفوة الأكاديمية، والصفوة الإعلامية.

- عينة الدراسة: عينة عمدية كما أشرت، وهي شائعة في دراسة الصفوة. اشتملت على ٣ أنواع من الصفوة بإجمالي ١١٠ مفردات: صفوة سياسية وقوامها ٥٠ فرداً من أعضاء مجلس النواب اليمني، ٤٠ مفردة من أساتذة الجامعات، الصفوة الإعلامية وقوامها ٢٠ مفردة من قيادات العمل الصحفي.

- أسلوب جمع البيانات: المقابلة المباشرة مع أفراد الصفوة اليمنية.

- أدوات جمع البيانات: لمعرفة آراء الصفوة اليمنية، تم إعداد استمارة تبحث في إدراك الصفوة لمدى انتشار الفساد، وأسباب الفساد، والفئات التي ساهمت في انتشاره (طبعاً هذا من وجهة نظر المستقصى منه)، وتسعى إلى تقييم جدية الحكومة والجهات الأخرى في مكافحة الفساد.

- التأكد من صدق أداة القياس: عرض الباحث الاستمارة على مجموعة من المختصين في الإعلام والعلوم الاقتصادية، للحكم على صلاحية الاستمارة ومدى ملاءمتها لتلبية أهداف الدراسة. وبناء عليه، أجرى الباحث، كما ذكر في الدراسة، بعض التعديلات على الاستمارة في ضوء مقترحات المحكمين.

وقد تم اختبار الاستمارة مسبقاً، كما أشارت الدراسة أيضاً، من خلال تطبيقها على ١٠ مفردات من الصفوة، للتأكد من دقة وصلاحية الاستمارة. وفي ضوء ما سبق، تم تطبيقها في صورتها النهائية على عينة الدراسة.

- التعليق على الدراسات

نظراً إلى صعوبة المقارنة بين الدراسات التي أجريت على الدول العربية بسبب الاختلاف في الأهداف والمحاور والقياس واستراتيجيات البحث وسياقه، مدرجة تمثيل العينة للمجتمع، فأنا سأعرض تقييماً عاماً، وبعد ذلك سأخذ كل دراسة وحدها.

● التقييم العام

- اعتمدت معظم هذه الدراسات على القياس الإدراكي، وإن كان هذا النوع هاماً لفهم انطباعات المستقصى منهم عن الفساد، إلا أنه لا يتعرض لكثافة تواجد ظاهرة الفساد، كما إنه قياس غير مباشر، أي أنه ليس قياساً موضوعياً للفساد. ومن أجل ذلك، نقول إنه يجب التفكير في آلية للحصول على بيانات من الجهات التي لديها بيانات إحصائية عن الفساد، ربما هذا يساعد في رصد وملاحقة الفاسدين والخارجين عن القانون، ومعرفة آليات تفكيرهم والأطراف الذين يتعاملون معهم والأحداث. بعض الدراسات العربية، مثل دراسة الكويت، تعرضت لبعض جوانب المقاييس الوسيطة للفساد، مثل الشفافية والنزاهة والمساءلة واحترام القانون والفاعلية والعدالة

وتكافؤ الفرص والتنافسية، وهي التي سميها القوة المانعة أو التي تحصن الدولة ضد الفساد، وهو ما عرضه أستاذي د. أحمد، وسماه الاستعداد المؤسسي.

- بالرغم من أن هذه المحاولات جيدة، إلا أنها لم توضح بصورة صريحة أبعاد ظاهرة الفساد، ولم تبين الأدبيات البحثية التي اعتمدت عليها في محاور وأبعاد الفساد، وهذه مسألة مهمة جداً. هذا ينطبق على كل الدراسات دون استثناء: الدراسة التي أجريت في الكويت، وتلك التي أجريت في فلسطين، وفي مصر، أشارت إلى أنها اعتمدت على التجارب العالمية، وأدبيات... إلخ، إلا أنها لم تقل ما هي هذه التجارب، التي ربما يعرفها القيمون على الدراسة، ولكن الأمر لم يرد في التقارير التي قرأناها.

- لا تتسم هذه الجهود التي تمت في المنطقة العربية بأنها نظامية، ولا تفرق بين أنواع الفساد الكبير ولا الصغير ولا السياسي ولا الاقتصادي ولا المالي ولا الأخلاقي ولا الفساد الكبير الذي هو الفساد المهني.

- لم تفرق هذه الدراسات بين أطراف الفساد، ولم تحاول التعرف إلى دوافع كل طرف للانخراط في الممارسات الفاسدة، كما لا تستند إلى أجندة موضوعية لأولويات البحث في هذا الميدان.

- حجم العينة، كما أشار د. فيصل، يجب أن يكون كبيراً نسبياً، بحيث يمكن الاعتماد عليه في صدق تمثيله لمجتمع البحث، وبما يسمح بأكبر قدر ممكن من التعميم.

- وأيضاً من حيث الخصائص التي يقوم الباحث بدراستها، يجب أن يكون العاملون على الأرض ملمين بها، ولم يتوفر هذا في العديد من الدراسات العربية، باستثناء دراسة الكويت ودراسة فلسطين الخاصتين بالقطاع العام والقطاع الخاص.

- لم تحدد الدراسات العربية على وجه الدقة مجتمع البحث بطريقة علمية، فمجتمع البحث يعكس جميع المفردات أو الوحدات التي تؤثر فيها الخصائص المطلوب دراستها، باستثناء دراستي مصر وفلسطين.

- يشير إطار المعاينة إلى القائمة التي تشتمل أسماء الوحدات المستقصى

منها، ولم يتوفر هذا إلا في دراسات مصر وفلسطين واليمن، لأن دراسة اليمن كانت دراسة عمدية.

- لم تعتمد معظم الدراسات العربية على عينات احتمالية، تعطي كل مفردة في مجتمع البحث الفرصة نفسها لأن تكون مفردة في العينة. وطبعاً، ما دامت العينات الاحتمالية غير موجودة، لا نعرف كيف نقوم بالتحليل العاملي (Factor Analysis)، ولا نقوم بتحليل إحصائي ولا نخرج بتعميمات ولا أي شيء.

في العينات الاحتمالية، يكون احتمال اختيار كل مفردة في مجتمع البحث في العينة محددًا ومعروفًا، وبذلك يكون اختيار العينة إلى حد كبير على أساس موضوعي مستقل عن رأي الباحث.

اعتمد العديد من هذه الدراسات على عينات ميسرة ومبنية على الحكم الشخصي للباحث، باستثناء حالة اليمن، باعتبارها أصلاً دراسة عمدية، ولكن دراسة فلسطين والكويت اعتمدتا عينات سهلة المنال، كما استخدمت دراسة مصر الهاتف.

- وفي ما يخص إجراءات التحقق من صدق وثبات المقاييس، فصدق المقياس معناه إلى أي مدى يقيس المقياس ما ينوي أن يقيس، وبالتالي فهو يعكس الموامة بين التعريف المفاهيمي والتعريف التشغيلي.

وتعريف الفساد على أنه مثلاً سوء استغلال للسلطة، يعني أن أسئلتني تعكس سوء الاستغلال للسلطة، ولا تقيس أي شيء آخر، وإن قاست شيئاً آخر، فلا يعني هذا أنه لا يوجد صدق في المقياس.

والصدق هذا عدة أنواع:

صدق المحتوى: لم تشر الدراسات العربية إلى أية نتائج إحصائية، لأن الصدق هذا له أدوات إحصائية معروفة بالذات في الأدوات الإحصائية المتقدمة التي تتكلم في العلاقات السببية، مثل الأدوات الجانبية (Lateral)، والـ PLS والأشياء المتقدمة. فالدراسات العربية لم تشر إلى أية نتائج خاصة بكيفية التحقق منها في التقارير التي اطلعت عليها.

وصدق المحتوى معناه تغطية المقياس والمحاور المختلفة للمفهوم محل

القياس، اعتماداً على التقييم الجيد للخبراء. في الدراسات المتعلقة بالكويت وفلسطين واليمن، قام الدارسون بهذا العمل، كما أشارت تقاريرهم.

الصدق التجريبي: لم ترفق الدراسات العربية أية نتائج خاصة بكيفية التحقق منها، بمعنى ما هو الصدق التجريبي. النتائج التي تم الحصول عليها من المقياس، لم تتم مضاهاتها بتلك المتحصل عليها من خلال القياس المباشر، أو أي مقياس ذي مصداقية متعلق بالظاهرة نفسها، التي هي هنا ظاهرة الفساد، والسبب في ذلك بسيط، لأنه لا يوجد رصيد كافٍ من الدراسات النظامية المحكمة.

الصدق التمايزي: لم تُرفق الدراسات العربية أية نتائج خاصة بالتحقق من الصدق التمايزي، الذي يتحقق إذا كان ليس ثمة علاقة ارتباط (Correlation) بينه وبين مقاييس مختلفة، لكنها مرتبطة بالمفهوم محل القياس. الفساد مثلاً، يمكن أن يكون مرتبطاً بممارسات قديمة غير أخلاقية.

الصدق التوافقي: لم تُرفق الدراسات العربية أية نتائج خاصة بالصدق التوافقي، ويتحقق الصدق التوافقي عند وجود علاقة ارتباط بين أنواع مختلفة من المقاييس للظاهرة نفسها.

ثبات المقاييس: لم ترفق الدراسات العربية أي شيء عن الثبات، باستثناء دراسة الكويت، الدراسة الوحيدة التي تكلمت على الثبات، وكان ثبات المقياس فيها في الحقيقة عالياً.

المسألة المهمة جداً، أن الدراسات العربية لم تستخدم برامج وأساليب إحصائية متقدمة للمساعدة في بناء مقاييس عالية الجودة. ففي التحليل العاملي، يوجد شيء اسمه مؤكّد التحليل العاملي (Confirmatory Factor Analysis)، أقصد أن علينا التفكير في الاستعانة بأساليب علمية دقيقة، وهذا موجود في الحزم (Packages) الإحصائية المتقدمة، التي تختبر علاقات سببية مثل ما أشرت، كالـ PLS وغيرها.

المناقشات

- عامر خياط

في هذه الجلسة، استمعنا إلى ثلاث دراسات مهمة:

الدراسة الأولى للدكتور عزمي الشعيبي عن التجربة الفلسطينية، حيث تم تطبيقها على تلامذة المدارس، ثم استطلاعات الرأي ومشروع رفع مستوى المعرفة في العمل الأهلي، والتقرير السنوي عن حالة الفساد في فلسطين، مع ذكر بعض المؤشرات التي اعتمدها التقرير، ثم ذكر النقاش حول المنهجية وضرورة عدم السماح للطعن في أسلوب المؤشر الذي يجب اعتماده، وهذه النقطة مهمة. ثم تطرق إلى اعتماد بعض المؤشرات، كمدى وجود التشريعات والآليات، ثم مدى الالتزام بالممارسة داخل هذه المؤسسات، وقياس انطباق الجمهور عن هذا الموضوع، ثم أشار إلى الاتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، ومدى تطبيقها والالتزام بها أيضاً كمؤشر ممكن اعتماده. ولكن النقطة البارزة التي ذكرها، هي موقفه ضد فكرة إيجاد مؤشر عربي موحد ضد الفساد، وأنا لربما أختلف معه في الرأي انطلاقاً من مبدأ بسيط:

إذا اتفقنا على التعريف العام - ولا أعتقد أن من الممكن أن نختلف على ذلك - كأن نعتمد تعريف المنظمة العربية، أو حتى التعريف المركب الذي طرحه د. أحمد صقر عاشور، وأي منهما يؤدي إلى حقيقة كون الفساد متواجداً في أي قطر عربي. بطبيعة الحال، هناك اختلاف في الدرجات، ولكن، هنالك شيء واضح يتعلق بالفساد في جميع الأقطار العربية: هناك فساد في مكونات الدولة، إن كان في الأجهزة العسكرية، وفي الأداة العسكرية، أو في القضاء، أو في أجهزة الرقابة، كما إن هنالك فساداً كبيراً وفساداً صغيراً. قد تختلف التوصيفات بين قطر وآخر، إنما تعريف الفساد أو الفساد في تعريفه

المتفق عليه موجود، وأنا بالتالي أحد الناس الذين يعتقدون أنه من الممكن لاجتماع من هذا النوع أن يتوصل إلى مؤشر وانطباع متعلق بهذا الفساد، وبجانب كمي وموضعي، يمكننا من التعرف إليه وقياسه. ومن أبسط الأمثلة، أن هناك ١٤ قطراً عربياً فيها تمثيل شعبي على نحو برلمانات أو ما يشبهه، وهو أمر غائب في ما تبقى من أقطار، فإذا أدخلنا هذه الحقيقة في المؤشر المركب الذي نسعى إلى إيجاد، يحصل غياب التمثيل الشعبي بالكامل على علامة صفر في القياس، في الوقت الذي يعطي وجود برلمان درجة عليا. بطبيعة الحال، فمجرد وجود برلمان لا يعني أن البرلمان يمارس دوره بالكامل، وأن الفساد في تركيبته (البرلمان) وممارسته قد أجهض. في هذا المجال، نعود إلى الحديث عن المصفوفة المركبة للمؤشر التي تكلمت عليها آنفاً، وهي التي قد تمكننا تقييم التفاصيل اللاحقة والمرتبطة بهذا الأمر، بمعنى قياس التخلف أو التمايز الموجود في العملية الانتخابية، فرزاً وتصويتاً وتعرضاً للتأثير المالي والسياسي، بما يؤدي إلى إعادة التقييم بشكل أكثر موضوعية.

الدراسة الثانية هي في الحقيقة التفصيل التقني للجهود المشكورة التي قامت بها «أمان» والمنظمات الأهلية في فلسطين، وتكلم عليها بشكل تفصيلي ودقيق د. فيصل عورتاني من ناحية الآليات والتقنيات المتبعة، وأنا أعتقد أن مجهوده بهذا الشأن متميز ويجب الاستفادة منه.

أما الدراسة الثالثة، فقد كانت للدكتور أحمد سليم، حيث أعطى شرحاً وافياً لمبادرات في الدول التي لم تُمثل في هذه الطروحات، التي هي مصر، واليمن، والأردن، ثم عَقَّب بشكل شامل على كافة الدراسات التي قُدمت، وهي كانت على شكل مراجعة حرجة (Critical Review)، وهذه أيضاً مهمة في عمل هذه اللجنة.

أفتح باب النقاش حول هذا الموضوع.

١ - عزمي الشعبي

للتوضيح فقط، أنا قلت إن من الممكن إنشاء مؤشر عربي، يكون فيه جزء له علاقة بالخصوصية، على أن يأخذ كل بلد المؤشر، ويعد تقريره وحده، وهذا معناه أن كل بلد يعد تقريراً خاصاً به، بناء على استخدام المؤشر، ولكن يبقى هذا المؤشر العربي واحداً.

٢ - عامر خياط

نحن لسنا ضد إعداد تقارير قطرية، بل على العكس، نرى أن هذا أمراً مفيداً وجيداً، وينصبّ في ما نحن نسعى إليه. ولكن ما المانع في أن نتوجه في آخر المطاف إلى إصدار تقرير شامل وموحد يؤسس لقاعدة بيانات مرجعية؟ فإذا اتفقنا، وهذا أيضاً أشرت إليه في جلسة الصباح، إذا توصلنا إلى نوع من الاتفاق ما بين المنظمات الأهلية العاملة في هذا الشأن في أقطارها، بحيث تكون هي مسؤولة عن معطياتها القطرية، وتشارك على هذا الأساس في إعداد التقرير الموحد، بحيث تُعدّ «أمان» الجانب المتعلق بفلسطين بأدق التفاصيل، وبقية المنظمات المتواجدة في أقطار أخرى تشارك بدورها عبر تقارير مُعدّة لهذا الغرض، فأهمية التقرير الموحد هو أن له بعداً قومياً.

في اعتقادي، إن الفساد ظاهرة شمولية يعانيتها المجتمع العربي، ومكافحته بالتالي لا يمكن أن تكون جزئية أو تجزئية. يجب أن نضعه في إطار شامل، ونجعل له تقريراً موحداً، يكون له دفع أقوى باتجاه السلطة، وباتجاه الدفاع عن محتوياته.

٣ - فيصل عورتاني

أحب أن أعقب على بعض النقاط التي طرحت في مداخلة د. أحمد صقر عاشور حول موضوع التعميم. مثلاً عينة مصر التي تكلم عليها مكونة من عشرة آلاف شخص، وتعتبر عينة كبيرة جداً من وجهة نظر إحصائية، ويمكن بالتالي تعميمها، وليس هناك أي قلق من ذلك، ما دام انتخاب العينات تلقائياً أو عشوائياً (Randomization Process).

أود أن أوضح ناحية تقنية، فإن بعض الإحصاءات تعتمد على حجم النموذج (Sample Size)، الذي لا علاقة له بحجم السكان (Population Size). فعندما أود أن أجري دراسة مجال الخطأ فيها زائد أو ناقص ٣ بالمئة، آخذ عينة عشوائية بسيطة (Simple Random Sample): ١٠٦٧ في الصين، و١٠٦٧ في أمريكا، و١٠٦٧ في مصر، و١٠٦٧ في فلسطين، وفي كل دولة من هذه الدول مجال الخطأ يكون زائداً أو ناقصاً ٣ بالمئة، إذا كانت عينة بسيطة عشوائية، وعلى هذا الأساس، لا علاقة له بحجم العينة وعدد السكان من ناحية فنية.

استناداً إلى ذلك، فعينة مكونة من عشرة آلاف شخص هي كبيرة من الناحية الإحصائية في أمريكا أو في مصر أو في الصين أيضاً، إذن موضوع التعميم ممكن، ولا داعي للقلق حوله. والعينة كبيرة، وهي تقدر أن تعطي مؤشرات على مستوى المحافظة أيضاً، يكفي في مصر، إذا كنت تريد نموذجاً على مستوى القطر، أن تأخذ عينة ١٠٦٥، على هذا النحو فقط.

٤ - أحمد سليم

تعليقاً على كلام د. عورتاني، الكلام على العينات صحيح إذا كنت ضامناً أن تكون هناك عشوائية (Randomization) كاملة، لكن في ما كنت أعرضه، العينة الهاتفية هذه فيها إيجاب، وهذا طبيعي جداً، مثلاً أنت تتكلم في الفساد ويرفض أحدهم أن يجيب، فمن المفترض بالتالي أن يتكرر الإجراء نفسه مراراً، مثل أن تختار واحداً من كل ١٠ اتصالات هاتفية، ونحن لم نعرف ماذا فعلوا خلال انتقاء عينتهم.

٥ - صلاح الشمري

التقييم كان رائعاً جداً، خصوصاً أنه سيفتح لنا الباب في دعم موقف د. عزمي، لأن قضية توحيد التقارير كلها أو أن إنشاء ترتيب (Ranking) واحد للعرب صعب جداً. أعطي مثلاً من الأمثلة التي ضربها د. أحمد سليم بالذات، الدراسة المصرية، التي أظن أنها كانت أسئلة إدراكية لقضية سؤال «تنفيج أو لا تنفيج».

في دراسة أو في رد فعل صيني على التقارير الأمريكية، أُجريت دراسة استُخدمت فيها عينة التجار الأمريكيين الذين يعملون في الصين، بحسب المفهوم العالمي أو الديمقراطي الغربي، الذي يتكلم على التنفيج كمظهر فساد، يعني عندما تعطي مصنعاً مثلاً وجزءاً من الموارد أو من التصنيع لطرف آخر، أي أن تكون أحياناً مصادر التصنيع (Sourcing) مصانع أخرى، ويحصل هذا الأمر في الصين عن طريق الأقارب، فابن عمك يكون عنده جزء، وابن خالتك جزء ثانٍ.

هذا الأمر في أمريكا مرفوض، ولكن رجال الأعمال الأمريكيين الذين

قيموهم، قالوا إن هذا شيء جيد، شيء بل ممتاز، لأنه ساهم في الرفع من جودة المنتج بسرعة، وفي تقليل تكلفة الرقابة والمراجعة (Auditing). هذه المشكلة التي سنها لو وحدنا قضية القياس بين الدول العربية، فقد يختلف ما في الكويت عمّا في مصر، أو لبنان، في ما يخص النظرة، والمظهر الاجتماعي أو المظهر الصناعي أو العلاقة نفسها وتفسيرها، فهي نوع من الفساد أم لا؟، وهي أمور تختلف من دولة إلى دولة، ومن ثقافة إلى ثقافة، ومن مجتمع إلى مجتمع.

أعطيك مثلاً ثانياً، في القوانين الأوروبية والأمريكية، ممنوع إعطاء عمولات (Commissions)، عندنا أيضاً، ولكن لاحظ أمراً في الصفقات الدولية، يعني مثلاً أيرباص وبوينغ. . العمولات مفتوحة لك وغير ممنوعة.

٦ - عامر خياط

أرجو أن أعلق على مداخلتي كل من د. عزمي ود. صلاح، في ما يتعلق بالجهد القطري وعلاقته بموضوع تأسيس المؤشر العربي لقياس الفساد.

المقارنة بين أمريكا والصين لا تصح للمقارنة بين الأقطار العربية، وأنا أؤمن بوجود الكثير من المعطيات التي تقارب بين أقطارنا، ويجب أن نعمل على تقليل ما يباعد بيننا، وهذا موضوع محوري في عملنا، وهذا مبدأ يسري على كافة المواضيع المصيرية التي تتعلق بمسار ومسيرة الوطن، وهذا الموضوع يتعلق ببناء المجتمع العربي، وبشكل خاص مكوناته الأهلية والمدنية. وهذا شيء أساسي ومبدئي بالنسبة إلى عمل المنظمة، وأعتقد أنه كذلك بالنسبة إلى المؤسسة، وبالنسبة إلى عمل المنظمات العربية بشكل عام. إذن هذا هو المنطلق المبدئي والمدخل إلى موضوع ندوتنا هذه. التمايزات القطرية العربية أمر نعتز به، كما نحترم خصوصيات الأقطار العربية، وليس بالإمكان التصرف ضمن الإطار المبدئي الذي ذكرت، دون احترام هذه الخصوصيات.

نحن نبحث في موضوع مقارنة ومقاربة، وعند التطبيق، في ما يتعلق بتأسيس مؤشر عربي لقياس الفساد، أقرنا بأن هذا الناتج هو معقد ومركب. ولكن، هنالك، مثلما ذكرت سابقاً، ولا أحب أن أعيد، تشابه كبير في ما يتعلق بموضوع انتشار الفساد في أقطارنا العربية، وتأثيره السيئ في

مجتمعاتنا. كما إن هنالك اختلافات: قد يكون هناك اختلاف في المفهوم أو في التعريف، لا مانع من ذلك. لدي تعريف ومفهوم للفساد قد يختلف مع المفهوم الذي طرحه د. عاشور أو د. عزمي، أو حتى قد نختلف في الأولويات، بمعنى أنه قد يتوجب في بعض الأقطار أن نركز على مناهضة الفساد في الإدارة، وفي أقطار أخرى على الفساد في التشريع وما إلى ذلك. ولكن في المبدأ، لا أعتقد أنه يوجد ما نختلف عليه، فلا خلاف على ماهية قبض العوالة ودافع الرشوة، وهذه عملية فاسدة إن كانت في الكويت أو في العراق أو في اليمن أو في أي قطر عربي آخر. لا نختلف في أن غياب الديمقراطية والحوكمة مظهر أساسي للفساد ولتفشيهِ في مختلف الأقطار العربية.

ولكن يوجد قضايا كثيرة أوسع وأكثر تفصيلاً في مجتمعاتنا، وفيها إشكاليات عربية عميقة، ومع ذلك، استطاع قسم من الخبراء العرب الوصول إلى تحليلها بشكل شامل وتكاملي. وأشار في هذا الشأن إلى تقرير التنمية الإنسانية في الأقطار العربية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو تقرير موحد للأقطار العربية. ومع وجود تحفظات لدينا وعند غيرنا على بعض تصوراتهِ ومنطلقاتهِ، إنما يبقى في الأساس، تقريراً متميزاً وشاملاً، أسس لعملية ارتكازية بالإمكان البناء عليها وتطويرها مستقبلاً.

وأنا أعتقد أننا في البداية قد نخطئ، ولكن في نهاية المشروع يجب أن نتوصل إلى ما يمكن الارتكاز عليه فُطرياً وقومياً. إذ تكمن أهمية التقرير السنوي لحالة الفساد في الأقطار العربية في شموليته، وتعزيزه الخصوصية القطرية، كما إن بعده العربي الشامل يوحد نظرة مجتمعاتنا وأدواتها المدنية والأهلية لواجباتها في إحداث التغيير. نهاية الأمر، أي تقدم يحصل في أي قطر عربي في محاربة الفساد، سوف ينصبّ إيجاباً في محصلة التغيير المرتقب لمجموع الأقطار العربية. فالعملية هنا أشبه ما تكون بانسياب الماء في «الأواني المستطرقة»، وهذه فائدة التقرير العربي الموحد.

٧ - عصام عدوي

أود فقط أن أطرح سؤالاً: كل الأبحاث التي تمت في هذا المجال كانت أبحاثاً كمية، هل ثمة ما يمنع أن يكون هناك بحث كيفي معها،

يعني إني أرى أن البحث اليميني كان ينفذ فيه، بحسب ما أفضله، أن يكون كفيئاً، لأنه بدأ يحضر طبقيه ما (Stratified) وأناساً معينين، وبدأ يتكلم معهم كمجموعات شديدة الصغر، بحيث يمكن أن تُرصد أحاسيسهم أو تُطرح عليهم أسئلة مفتوحة (Open Ended Questions)، فيزداد كلامهم على الفساد.

من وجهة نظري، علينا الاستفادة من البحث الكيفي (Qualitative Research)، فباحثو الأنثروبولوجيا والعلوم الاجتماعية، تمكنوا من وضع طرق جيدة جداً لمعرفة ما وراء هذه الأرقام التي نجمعها ونحللها. صحيح أن الأبحاث كلها تفيدنا، إنما إذا جمعنا بين الاثنين (الدراسات الكمية (Quantitative) والكيفية (Qualitative))، هل هذا ممكن أن يكون له مردود أفضل؟ أو أن اعتمادنا على الدراسات الكمية يكون أفضل من الاثنين؟ هذا سؤال أطرحه منذ زمن.

٨ - أحمد صقر عاشور

ما يشير إليه الأخ عصام عدوي هو اتجاه جاء إلينا من ميدان الأنثروبولوجيا، وهو المنهج الإثنوغرافي (Ethnographic Approach)، الذي يحاول أن يصل إلى عمق الظاهرة، وإلى السياق الذي يحيط بها، وإلى الأصول المرجعية النفسية والاجتماعية المولدة لظاهرة معينة أو لتصرف أو لمتغير سلوكي أو حتى إدراكي معين، وتتمثل النقطة الأساسية هنا.

كما إن ما تتصف به الدراسات العربية والنقد الذي قدمه د. أحمد سليم، ينطبق بامتياز على كثير من الدراسات العالمية، ربما في ما عدا قضية العينة والأدوات الإحصائية. لكن في ما يتعلق بالمفهوم محل القياس، في أغلب الدراسات العالمية والعربية، فهو مفهوم غامض (Vague). خذ مثلاً أبعاد الحوكمة الستة التي تشكل قاعدة بيانات البنك الدولي، هذه الأبعاد وأدوات قياسها لم تكن موجهة بمفهوم أو إطار مفاهيمي مسبق، فلم تتم صياغة الأسئلة أو البنود لتعكس أو تغطي مفاهيم معرفة ومحددة بصفة مسبقه. ليس هذا فحسب، وإنما الأهم أن المقاييس والمؤشرات لم تخضع لعملية معايرة للقياس، ولم تخضع أيضاً لفحص الصدق المضاميني (Content Validity)، أو الصدق البنائي (Construct Validity)، الذي يحتوي على الصدق التمايزي والتبايدي الذي أشار إليه د. أحمد سليم.

ويرجع السبب في ذلك إلى أن القائمين على هذه المقاييس ليسوا من المتخصصين في الشؤون المعنية بقضية القياس في الميادين الاجتماعية والسلوكية، التي هي تحديداً ميدان علم النفس (Psychology)، وعلم النفس الاجتماعي (Social Psychology)، وعلم الاجتماع (Sociology). ونحن كمتخصصين في العلوم الاجتماعية المعنية بالقياس، وخاصة المتغيرات والظواهر السلوكية والإدراكية، فمفاهيم وأساليب وإشكاليات القياس جاءتنا من هذه الميادين، ولم تأت إلينا من مكان آخر. لم تأت من علم الاقتصاد، لأن قضية المنفعة مثلاً التي قام عليها علم الاقتصاد منذ أيام آدم سميث (Adam Smith) لم تترجم بعد إلى مقاييس إجرائية، وإنما تركت دون تحديد دقيق لعناصرها أو مضامينها. وما ينطبق من مثالب أو من جوانب قصور بالنسبة إلى الدراسات العربية، ينطبق أيضاً على العديد من الدراسات الأجنبية، لأننا قفزنا إلى المرض المتمثل في الفساد، وهو ما نعانيه قبل أن نحلل أسبابه وعوامله، وقبل أن نحدد أين تجلياته وأين شواهدة وأين الأوضاع الأكثر وطأة أو الأكثر إضراراً أو إيلاًماً منه.

وعندما نسعى إلى ظاهرة، يحتاج الأمر إلى أن نعرفها ونتعرف إلى مكوناتها، لنحدد كيفية التعامل معها، وكيفية دراستها ورصدها ومكافحتها. وتمثل الممارسة الشائعة في تناول الفساد وقياسه، في تجميع الفساد المالي والفساد السياسي والفساد الإداري والفساد الكبير والفساد الصغير في مؤشر واحد على مستوى البلد كلها، وعبر كل قطاعاته ومؤسساته. وفي هذا تبسيط محل يصل إلى درجة العبث المنهجي. ولا بأس من تبسيط الظاهرة لأغراض الفهم، فللقياس فنيات، مثل مقياس الحرارة (Thermometer)، وقد كانوا قديماً يضعون يدهم على المريض وهكذا يقومون بقياس الحرارة، أما الآن، فباستخدام مقياس الحرارة، نستطيع تحديد درجة الحرارة وجزئياتها الدقيقة، هذه الفنيات دخلت إلى القياس من خلال اكتشاف تمدد الزئبق وتقسيم المسطرة التي عليها الزئبق، هذا مع العلم أن فنيات القياس التي لا يتناولها الإحصائيون تتعلق بمستويات القياس وأدواته ومفاهيمه وتقنياته.

النقطة الأخيرة التي أود أن أشير إليها، تتمثل في أننا نحتاج إلى عدم البقاء أسرى لمنهج معين عند أية محاولة للقياس. حيث ينبغي أن نعرف أن المدخل الكيفي (Qualitative) يُفصح ويوضح ويظهر التفاعلات والتحويلات

والديناميات (Dynamics)، كما يظهر كيف تحدث وتتشكل الظاهرة وما الذي يتم قياسه، وغالباً ما يتم تعزيز هذا بوقائع وحالات من الواقع الحي. وللاقتراب من الظاهرة، والتعرف إليها وفهمها، ينبغي ألا نعتد على أرقام صماء، حيث إن الأرقام الصماء لا تفصح، ونحن في حاجة إلى أن نعرف المضمون والفحوى والتجليات، وكيف تحدث. أذكر أنني عندما كنت أدرس في الولايات المتحدة في أحد مقررات علم النفس، عن القياس النفسي، قيل لنا إنه من الممكن دراسة حالة واحدة أو بضع حالات بتعمق، للوصول إلى المضامين والعمليات والتطورات. وأحد الأمثلة البارزة هنا هو عن علم نفس النمو (Development Psychology)، الذي اعتمدت نظرياته الأولى على الدراسات التي قام بها بياجيه (Piaget)، الذي شاهد ولاحظ وتعبق النمو العقلي لطفلتين (ابنتيه): ماذا كانتا تفعلان في مرحلة عمر ٣ أشهر، وفي عمر ٦ أشهر، وماذا كانتا تفعلان في مراحل نموها المختلفة. ومن خلال رصد ما يحدث من تغيرات في السلوك والاستجابة عند هاتين الطفلتين، نشأ علم نفس النمو الخاص بالأطفال (Developmental Child Psychology). وقد أسهمت الدراسات الأولى التي أجراها بياجيه في العشرينيات من القرن العشرين، في تكوين النظريات الأولى لهذا العلم. وفي مرحلة لاحقة، جاءت الدراسات الكمية لتطبق على عينات أكبر وحالات أكثر طبقت عليها الأدوات الإحصائية. وبالتالي من الممكن أن تكون الدراسات الكيفية سابقة على الدراسات الكمية، كما من الممكن أن تتم الدراسات الكمية ويتم تعزيزها بدراسات كيفية لاحقاً، وينبغي أن نعي أن الكثير من المؤشرات أو المقاييس الكمية، ليست كمية في حقيقتها. ففي كثير من الأحيان، نحن نضع قسراً على المدركات فئات ينبغي على المستجيب أن يختار من بينها، ويعلم عليها. نحن الذين نفرض ونضع قسراً المقياس الكمي على أية ظاهرة. الذي يجيب هو الذي يدركها غالباً كيفياً، ولكن نحن لأغراض اليسر وإمكانية التحليل نفرض عليها فئات أو درجات أو مستويات كمية.

وتتمثل المسألة الأخيرة في موضوع التوحيد بين الدولة العربية في منهج البحث والدراسة والرصد والقياس. وكذلك في وجهة النظر العكسية التي ترى أن الأوضاع والثقافات والظروف مختلفة بين الدول، لذلك ينبغي أن يختلف أسلوب المعالجة والقياس. كذلك القول إن اختلاف القيم والثقافات قد

يعطي معاني مختلفة للفساد، ويعني الأمر الأخير التسامح مع الفساد، وقبوله في ظل ثقافات معينة، ومعناه أنه لا يُشكل في بعض البلدان شيئاً منبوذاً، فالرشوة قد تمثل مجاملة، والمحسوبية شهامة. نحن في هذا الجزء من العالم لا بد من أن نتفق على أن حقوق الإنسان لها معانٍ محددة، وأن الحريات والديمقراطية لها معانٍ متفق عليها عالمياً، وأنه توجد بعض المجتمعات مستعدة لأن تتقبلها. وفي المجتمعات العربية، نحن نتقبل التسلط، لأنه لسنوات طويلة أصبح جزءاً من ثقافتنا داخل الأسرة، وفي مختلف تجمعاتنا ومؤسساتنا. هل يعني هذا ألا نقيس هذه الظواهر أو نحللها لوجود تسامح معها وقبول لها؟ يجب أن نفرق ما بين التسامح مع الظاهرة ووجود وقائع عنها، وقدرتنا على النفاذ إلى هذه الشواهد أو الظواهر.

٩ - بشر فارس

تعقيباً على مداخلة د. عامر خياط، أعتقد أن جميع الحاضرين يتفقون معي على أن الاكتشاف الفجائي لظاهرة الفساد والخلفية الرئيسية لذلك، تكمن في ضرورة القيام بالتغييرات اللازمة المواكبة لمتطلبات تسارع العولمة التي تطرح التعامل مع ظاهرة الفساد بشكل منفصل عن الحياة السياسية، وهذه نظرة خاطئة، إذ لا يمكن الفصل بين تنامي الفساد ومتطلبات تسريع العولمة، وخاصة بالشكل الذي لا يحقق التوازن المطلوب بين مصالح الدول النامية ومصالح الدول المتقدمة صناعياً.

١٠ - أروى حسن

أود فقط أن آخذ خطوة إلى الوراء (Step Back)، وذلك من خلال أن نتخيل ونفكر في أن المؤشر هذا الذي نتكلم عليه قد تم وهو في أيدينا ونحن نمسك به. لنسأل: ماذا سنفعل به؟ ما الأبواب التي سنقرعها؟ من هو الذي نود أن نكلمه؟ فنحن، إن فكرنا بهذه الطريقة، يمكن أن يساعدنا هذا في التركيز على نقاش ثري، كما يمكن أن يساعدنا في أن نوجه أنفسنا.

الناس الذين عملوا كخبراء على مؤشر مدركات الفساد في سنين عملهم الأولى، كانوا يركزون في نشاطهم على وضع موضوع الفساد على الأجندة. وبعد ذلك، عندما أتت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٢٠٠٣،

تغيرت نوعية الحوار، وأصبح الناس والحكومات والمجتمع المدني يخطون باتجاه رفع الوعي، وبدأوا يرون على المدى الطويل، قبل ذلك كان التركيز فقط على وضع المعايير على المدى القصير، وبعد ذلك على المدى الأطول، ومن ثم بالاتجاه نحو التغيير الإصلاحي للمؤسسات. هكذا كان التوجه، ونحن يجب أن نبني على الذي حصل إلى حد الآن، خاصة ونحن مقدمون في وقت جديد من أجل إطلاق هذا المشروع.

في اعتقادي، يجب أن نبني على ما أنجز، وأعتقد أن هذه نقطة مهمة، ويجب أن نأخذها في الاعتبار.

في ما يتعلق باليمن، ليست لدي ملاحظات، وإنما أود أن أشارككم في معلومة لدي. المجتمع المدني هناك ضعيف، والكفاءات ليست عالية، إلا أن هناك أمراً مهماً حالياً في اليمن، وهو وجود إرادة سياسية معينة، بالرغم من أن الكفاءات عندهم ضعيفة، لكنهم مع ذلك كانوا يعملون مع التعاون الفني الألماني، الذي ساعدهم في خطة استراتيجية لمكافحة الفساد، وقانون شامل وطني لمكافحة الفساد. ومنذ أسبوع، قُبض على بضعة وزراء وبضعة أشخاص من المناصب العليا في الحكومة، لأنهم اكتشفوا أنهم لم يفصحوا عن أصول ملكياتهم وثروتاتهم، وهؤلاء الآن بصدد أن يحاكموا، وإذا جرت إدانتهم فسوف يسجنون.

فهذا نسبياً تطور رهيب في بلاد ننظر إليها وكأنها متخلفة ولا نقدر أن نتعلم منها شيئاً (هناك أناس يعتقدون هذا وبكل صراحة). ولكن أعتقد أنهم تمكنوا من الوصول إلى هذه النقطة، لأنه كانت داخل الحكومة جهات معينة؛ كان يوجد إرادة سياسية قوية تمكنت من المضي في هذه الاتجاه. من هنا نحن لا ننسى موضوع الإرادة السياسية. وكان من أسباب نجاح الشفافية الدولية إلى حد ما كل هذه السنين، أنها علمت بأن المجتمع المدني لن يقدر على أن يصل إلى شيء، ولا بد أن يكون هناك تعاون مع القطاع الخاص وتعاون مع الحكومات. صحيح أن هنالك جانباً استفزازياً في عملنا من ناحية، ولكن من ناحية أخرى لا نود أن نهجم الحكومات، لأننا نعلم جيداً أننا لو هاجمناهم بأسلوب معين، هناك استحالة أن نتمكن من إيجاد مداخلنا التي تسمح لنا أن نقوم بعملنا.

تعقيباً على كلام د. أروى، انطلاقاً من أنه يجب أن تكون هناك إرادة سياسية في مكافحة الفساد، ورغبة لدى الطرفين في هذا الموضوع، كذلك في اليمن أيضاً الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي ستُطلق خلال أيام يشارك فيها المجتمع المدني وتشارك أيضاً فيها الهيئات الحكومية، الكل شارك حتى نخرجوا هذه الاستراتيجية إلى النور. صحيح أن الاستراتيجية استمرت المناقشة حولها حوالى عامين، حتى توصلوا إلى ملامحها الأساسية، لكن الآن وجدوا أين هي نقاط الاتفاق. وحتى في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، التي هي الهيئة الحكومية، هناك بعض الأشخاص من المجتمع المدني الذين يعملون في هذه الهيئة، حتى يعززوا دور المجتمع المدني. هذا من جهة، من جهة أخرى أنا في الحقيقة لم أجد تعارضاً بين طرح أ. أروى، وطرح د. عزمي، لأنه من الممكن أن ندمج هذين الطرحين، فيكون هناك تقرير عربي موحد، بحيث نوحّد المؤشر الذي نعمل عليه أو الأسئلة التي تطرح، وتأتي الإجابات كيفما أتت، حتى لو كانت مختلفة بين الدول، ونكون في النهاية حققنا الهدفين.

الفصل الرابع

الحاجة إلى مبادرة إقليمية

أحمد صقر عاشور

أود بداية أن أذكر حضراتكم بأهداف هذا اللقاء، وأهمية التعرف إلى الحصييلة المعرفية والبحثية في موضوع الفساد وقياسه وتقييمه وتشخيصه، ومسار الإصلاح الذي أخذته دول في العالم، وخصوصاً دول المنطقة العربية.

- ١ -

الأمر الأول الذي أود الكلام عليه، هو أن نستخلص من هذه الحصييلة المعرفية ما يمكن من الشروع في برنامج بحثي لقياس وتحليل وتشخيص الفساد وتقييم جهود مكافحته. وأود التأكيد أن المطلوب هو برنامج بحثي، وليس مجرد إصدار مؤشر أو تقرير. وينبغي أن يشكل البرنامج المقصود مبادرة كلية على مستوى الدول العربية، تتبناها المؤسسة العربية للديمقراطية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد وربما منظمات أخرى قطرية أو إقليمية، وهذا العمل يستحق أن تتضافر فيه جهود مؤسسية عديدة معنية بهذا الشأن الإصلاحي.

ما تم تناوله بالأمس كان شيئاً طيباً ورفيعاً، من العروض المقدمة إلى مستوى النقاش والتعرف إلى الخبرات العالمية والخبرات والمبادرات العربية في عملية القياس. ويوجد عدد من الفجوات أو النواقص التي ينبغي لهذا البرنامج أن يحاول، لا أقول أن يملأها أو يسدها تماماً، وإنما على الأقل أن يحاول تقليص العجز أو الفجوة. فأغلب الدراسات العالمية، وكل الدراسات العربية تقيس الانطباعات والمدرجات، ويتم ذلك لأن الظاهرة نفسها تجعل من الصعب الوصول إلى قياس مباشر وموضوعي. وتحاول تجارب وخبرات القياس الالتفاف حول هذه الصعوبة، ومحاولة النفاذ إلى تقدير غير مباشر للظاهرة من خلال مؤشر أو مؤشرات، وليس التعامل معها من خلال القياس المباشر، ويُعد ذلك أمراً مشروعاً في الدراسة أو البحث.

الأمر الثاني الذي وضح، هو أن الدراسات العربية تقدم نتائج، لكنها لا تفحص وتستخلص الدلالات والاتجاهات والمعاني والتفسيرات، ولا تصل إلى التشخيص استناداً إلى هذه النتائج. ونلاحظ هنا أن النتائج التي تُقدّم في كل الدراسات العربية، ليست مطعّمة أو معززة بمحاولة للتفسير، أو لاستخلاص الدلالات والمعاني والدروس المستفادة، وهي في الغالب لا تحتوي على تشخيص، بما يعين جهات الإصلاح والقائمين على ذلك والناشطين في هذا المجال.

الأمر الثالث، أن الدراسات العالمية والعربية تفتقر (ولا يستثنى في هذا المستوى العالمي) إلى الأساس المفهومي لمكونات ومجالات وعناصر وأشكال وممارسات وتوابع السياق المؤسسي الذي تتم فيه ممارسات الفساد. ويُعدّ هذا الإطار المفهومي هاماً، لأن الفساد والنزاهة ليسا ظاهرة وحيدة البعد، وإنما هي ظاهرة متعددة الأبعاد، ومتنوعة ومتشعبة، وتحليلاتها كثيرة. ومن ثم، فإن أية محاولة للقياس، لا بد من أن تحدد ما سيتم التركيز عليه من هذا المحيط الكلي. الأساس المفهومي الموجود في الأدبيات العالمية ليس مكتملاً أو ناضجاً إلى الدرجة التي تعين على القياس، ويأتي الكثير من مشاكل القياس من عدم بلورة المفهوم إلى الدرجة التي تسمح بتحويله، تشغيلياً، إلى مجموعة من الإجراءات التي تولد بيانات تستخدم لفحص الظاهرة، وما يتلو هذا من عمل تحليلي.

الأمر الرابع، هو أن الجهود التي تَمّت على مستوى المنطقة العربية متفاوتة منهجياً، كما تَمّت الإشارة إليه بالأمس، وكما أشار د. أحمد سليم، فهي متفاوتة في المنهج وفي أسلوب الأسئلة وطريقة جمع البيانات، بعضها يُجمع عبر الهاتف، وبعضها عبر الاستبيانات، وبعضها عبر المقابلات. ولا يوجد بينها قاسم مشترك يمكّن من البناء عليه والمقارنة بينها، واستخلاص ما هو كلي (Synthesis) بشأنها. ولا يُعدّ هذا ضعفاً، وإنما هو نتاج الجهود المتنافرة وغير المتواصلة، بالرغم من أن أوضاع الفساد في البلدان العربية هي ربما مختلفة في وطأتها وفي أشكالها وفي ظروفها، فدول الخليج مثلاً هي غير دول المشرق، وغير دول الوسط، وهكذا. ولكن نحن نتكلم على قضايا المنهج وقضايا القياس وقضايا العينات وقضايا مدخل وأسلوب جمع البيانات.

الأمر الخامس، هو أن جهود الإصلاح ليست مواكبة لحجم الظاهرة، لأن ممارسات الفساد تظهر للشاهد العيان نافذة ومتغلغلة ومنتشرة، وتُعدُّ في بعض الأحيان جزءاً من الثقافة المجتمعية، وهو الأمر الذي يعد من الخطورة، لأنه عندما يصل تغلغل الفساد وانتشاره إلى هذه الدرجة، تتصاعد صعوبة المكافحة وتزداد بشدّة. لكن المهم أن يكون جزء من الرصد والتتبع والتقييم منصباً على جهود المكافحة ذاتها، إذا إن القليل من الدراسات العربية فقط يتعرض لرصد وتقييم جهود وبرامج المكافحة، حول فاعلية أجهزتها وبرامجها. ومن الواضح أن دولنا ومجتمعاتنا، نحن المعنيين بمكافحة الفساد، في حاجة إلى بداية جديدة ونظرة جديدة، وربما وقفة مع ما يجري ومحاولة دفعه في اتجاهات إصلاحية وتطويرية أفضل، لأن القياس والتحليل والدراسة ينبغي أن تكون موجهة بأغراض وغايات، ولتحقيق أهداف محددة، لكي تفيد أجهزة المكافحة إن وجدت وتحسن فاعليتها. أو ينبغي أن تهدف الدراسة إلى توعية الجماهير والمجتمع، أو تقديم بيانات ومادة معرفية للباحثين، يستطيعون الاستفادة منها كمدخل يقومون هم بتطويره أكثر. يحتاج الأمر إذاً إلى تحديد الغاية أو الغرض. وأغلب الدراسات التي تمت في المنطقة العربية، لم يكن الغرض منها واضحاً، فهي تنشط في مجال القياس والرصد، لكن دون أن تحدد الغرض والأطراف المستهدفة بهذا العمل أو بهذا الناتج المعرفي.

وتوجد ملاحظات كثيرة أخرى، لكن في تقديري أنه ربما تمثل هذه المحاولة الجماعية الأولى في المنطقة، التي تنظر إلى هذا الموضوع في كليته وعلى هذا النحو، وتحاول أن تحترق دائرة الصعوبة، وتحاول أن تنهض بمستوى معرفتنا ومستوى ما ينبغي أن يتوفر من بيانات عن ظاهرة الفساد وما يواكبها من الإصلاح ومن المكافحة، ومن المبادرات ذات العلاقة. ويعتبر الفساد في الجانب السياسي، وفي نظام الحكم، وثيق الصلة بأبعاد سياسية وديمقراطية، أما إذا تكلمنا على الفساد من المنظور الاقتصادي، فسنجد أنه وثيق الصلة بأوضاع السوق ودور الدولة والآليات والسياسات الاقتصادية المستخدمة، وإذا تناولناه من جانب الجهاز التنفيذي للدولة أو الجهاز الإداري للدولة، فسنجد أن له صلة بإصلاح الجهاز الحكومي وبالإصلاح الإداري وبكل المبادرات التي تصب في هذا المجال. فهو لا يقتصر على دائرة بعينها،

لكنه يرتبط بالكثير من السياسات والكثير من الممارسات في دوائر ومجالات عديدة، تتناول ربما كل جوانب الحياة في المجتمع. ولو تناولنا ظاهرة الفساد قطاعياً، كالفساد في الصحة أو في التعليم أو في الخدمات، سنجد أن المسألة في هذا الخضم الواسع المتشعب والمتنوع والمعقد لها ارتباطات وانعكاسات عديدة ومتداخلة.

أعتقد أنه ينبغي على البرنامج المقترح أو العمل البحثي المتصور ألا يبدأ من فراغ. هناك رصيد من الدراسات العالمية التي لها تفاصيل في البيانات عن متغيرات وجوانب عديدة، والمنطقة العربية ممثلة في العديد من قواعد البيانات المتاحة عن هذه الدراسات. وبالتالي يتعين فحصها وفرزها والتعرف إليها. لكن هذا الفحص والانتقاء ينبغي أن يكون موجهاً بما نود أن نقوم به، وبما نحاول أو نسعى إلى تحقيقه، مثلما ذكرنا في البداية. نحن في حاجة إلى برنامج بحثي يضم سلسلة من الدراسات، بعضها على مستوى إقليمي كلي، والبعض الآخر على مستوى مجموعة من الدول المتشابهة، التي تحتوي على قواسم مشتركة في ملامحها وظروفها، وفي أوضاعها، والبعض الثالث دراسات قُطرية. وتحتاج هذه الدراسات القُطرية إلى أن تكون موجهة بمرجعية منهجية عامة تحقق التضافر بينها، وتحقق إمكانية المقارنة والاستخلاص منها جميعها، حتى يمكن أن نجمع أشياء أو بيانات متجانسة.

في تصوري، ليس الأساس في الدراسات المطلوبة أن تحتوي على مؤشر أو مجموعة مؤشرات، وإنما ينبغي أن تسلط هذه الدراسات الضوء على أوضاع الفساد، وعلى الإصلاح، وعلى السياق الحوكمي، وعلى الآثار والنواتج، وعلى مبادرات وسياسات الإصلاح، وعلى أجهزة الإصلاح والمكافحة والمساءلة والرقابة والمحاسبة بكافة أنواعها. وأقول وأركز على أنه برنامج بحثي، وسلسلة من الدراسات، لأن كل ميدان من هذا يحتاج إلى سلسلة من الدراسات والبحوث، وقد قامت المنظمة العربية لمكافحة الفساد مشكورة بهذه المبادرة. والمطروح الآن أن يمثل هذا جزءاً من تصور كلي، أو ما يُسمّى إطاراً استراتيجياً للدراسات البحثية التي تخدم في التعرف إلى أوضاع الفساد، والتقدّم في مكافحته وتقوية النزاهة.

ومن المهم في طيّات هذه الدراسات، استخدام البيانات الدولية بعناية

وانتقائية، مثل قاعدة بيانات البنك الدولي، ولا أدري إن كانت المؤسسات الدولية ستتيح هذه البيانات التفصيلية. أنا أعتقد أن هذا ممكن، ما لم تكن الجهات التي قامت بهذه الدراسات جهات أخرى غير تلك الصادر عنها المؤشر، التي تملك قواعد البيانات. فقد تكون قاعدة البيانات متفرقة بين جهات عديدة، مثل حالة مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية (Transparency International). وقد أصبحت، منذ عشر سنوات، غير راضٍ، بل قلقاً بشأن مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perception Index - CPI). وقد قمت بمخاطبة منظمة الشفافية الدولية، من خلال أ. أروى حسن، وقابلت المدير التنفيذي للمنظمة في ذلك الوقت، وقلت له إن قضية المنهج والقياس تمثل أحد اهتماماتي، واقترحت عليهم تطوير عملية القياس، وأظهرت استعدادي لحساب معاملات الثبات (Reliability)، وخاصة بين المحكمين أو المقيمين (Inter-rater Reliability) عبر المجموعات المختلفة التي تقيم في البلد ذاته، وتقدير ما إذا كانت هذه المجموعات عبر البلدان تستخدم معايير ثابتة، وكنت مدفوعاً بالفضول المنهجي والبحثي والرغبة في تحسين منهج القياس. فتبين لي بعدها أن قواعد البيانات التي تستخدمها منظمة الشفافية الدولية ليست ملكاً لها، أو هكذا قيل لي. وكان الرد أنهم لن يتمكنوا من إعطائي إياها لأنها ليست لهم، فبعضها يملكه المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum)، والبعض الآخر يملكه البنك الدولي، وبعضها تملكه مؤسسة التراث (Heritage Foundation)، وأخرى مملوكة لمؤسسة فريدوم هاوس (Freedom House)، وذكروا لي قائمة من حوالى سبع أو ثماني جهات. ويحتاج الفريق القائم على برنامج البحث، والمتخصصون الذين سيتولون مشروع المبادرة العربية، إلى تكوين قواعد بيانات من تلك المتاحة لدى هذه الجهات الدولية، التي فيها جزء جيد عن المنطقة العربية. بعض هذه البيانات منشور مثلاً في ما يصدر عن بعض الجهات الدولية مثل مؤسسة التراث وفريدوم هاوس، اللذين لديهما مؤشرات للديمقراطية والمشاركة السياسية وللحريات، لكنهما لم ينشرا أصل البيانات من الاستقصاءات، أو من تقييمات الخبراء في هذا المجال. ويمكن أن تخدم هذه الحصيلة الدولية وقواعد البيانات الخاصة بها البرنامج أو المبادرة العربية، لكن في إطار يحدد مسبقاً.

والبارحة، طرحتم مجموعة من البدائل لمدخل البرنامج المقترح :

يتمثل **البديل الأول** في تطبيق بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) . إلى أي مدى تقدمت الدول العربية في تطبيق البنود التي نصت عليها الاتفاقية؟ وثمة بعدان هنا: البعد الخاص بالإطار التشريعي، والبعد الآخر يتعلق بالإطار التنفيذي. فمن الممكن أن يصدر تشريع، لكن يظل هذا التشريع حبيس الأدراج. فنحن في حاجة إلى أن نخطو خطوة إضافية في التعرف إلى الخطوات التي اتخذت لإنفاذ التشريعات أو الإصلاحات المؤسسية التي نصت عليها الاتفاقية، وأي من هذه البدائل يمكن أن يدخل في مرحلة معينة في هذا البرنامج. ولا يعني اختيار واحد من هذه البدائل استبعاد البدائل الأخرى، وإنما يُعدُّ ترتيباً لأولويات البحث والدراسة.

البديل الثاني، يتمثل في الإصلاح المؤسسي والسياسي والاقتصادي، ما هي أبعاده وما هي مبادراته، باعتبار أن الإصلاح يستهدف تحسين الأداء والتنمية، وتوسيع قاعدة الاستفادة من ثمار التنمية، وتوصيل الخدمات للناس، وتحقيق العدالة والإنصاف بينهم، ومحاسبة الجهات من منطلق هذه المعايير والأهداف. ويُعدُّ هذا التوجه توجهاً طارداً للفساد، ويعني الإصلاح الذي يستهدف العدالة والكفاءة والنزاهة والتنافسية وتحسين أحوال المهمشين والفقراء والدوائر الضعيفة في المجتمع. فمن الممكن جداً التركيز على العوامل المهيئة للنزاهة والطاردة للفساد والمبادرات الإصلاحية، ويمكن أن تتشكل منها قائمة يحدد فيها العناصر في المجال السياسي، وفي المجال الاقتصادي، وفي المجال القانوني، وفي المجال المالي... وهكذا.

البديل الثالث، هو الأخذ بمنهج أعمدة النزاهة في الكتاب المرجعي الذي أصدرته الشفافية الدولية منذ حوالي تسع سنوات، وهو يمثل عملاً رائعاً بكل المقاييس. وقد بُني عليه الكثير من الدراسات الوطنية والإقليمية لقياس ولتقييم أوضاع منظومة النزاهة في هذه البلدان أو في هذه الأقاليم. وقد تمت في المنطقة العربية دراسة من هذا النوع، وكنْتُ بنفسني مشاركاً في المداورات الأولى للإعداد لها. ونحن في حاجة، وفقاً لهذا المنهج، إلى هذه النزاهة بأركانها المؤسسية والقانونية وبمختلف العناصر، وإلى أخذها كمرشد أو هادٍ

لتقييم ما يجري في كل بلد من البلدان العربية بشكل مفصل أكثر عن الإصدار الذي تم من حوالى أربعة أو خمسة أعوام، وقد كان إصداراً جيداً، لكنه يحتاج إلى متابعة وتطوير وتحديث.

البديل الرابع، هو تقييم ورصد وتحليل مجال مختار من مجالات الفساد والنزاهة والتركيز عليه، ويكون هناك إصدار لهذا العام مثلاً عن الانتخابات أو النظام السياسي أو المسألة الجماهيرية... إلخ، أيّاً كان الموضوع. ويكون هناك تركيز على موضوع آخر العام التالي. وبعد عامين، يكون هناك تركيز على موضوع ثالث... وهكذا. وكما قال أ. مُحسن مرزوق، وعلى غرار تقرير التنمية الإنسانية العربية، يتم كل عام اختيار موضوع والتركيز عليه. وهذا الاختيار ليس طارداً للموضوعات الأخرى، لكن الموضوع المحوري يكون واحداً ومحدداً، تدور في فلكه مجموعة من الموضوعات الأخرى. وقد شاركتُ في تجربة شبيهة في مصر، في تقرير مصر عن التنمية البشرية (Egypt Human Development Report)، عبر العامين ٢٠٠٥ و٢٠٠٦. يناظر هذا التقرير في منهجه وفي أسلوبه وفي مستوى العمق والتحليل المتعمق لقضايا التنمية، تقرير التنمية الإنسانية العربية، وقد قام بالتقارير المصرية فريق بقيادة د. هبة حندوسة، البعض من حضراتكم يعرفها. هي طبعاً اقتصادية قديرة وترأست فرق العمل عبر ثلاثة تقارير حتى الآن، واحد منها كان عن اللامركزية ودورها في التنمية، وقد شاركتُ بكتابة فصل رئيسي فيه. والتقرير الثاني كان عن عقد جديد للتنمية، تم فيه تناول كيف يمكن للتنمية أن تخدم الفقراء والضعفاء من خلال عقد اجتماعي جديد. والتقرير الثالث كان عن المجتمع المدني. نذكر هنا أن هذا التقرير المصري يصدر منذ التسعينيات، ليس فقط في الثلاثة أعوام التي أشرت إليها. ويتم كل عام اختيار موضوع محدد، من الممكن النظر إليه باعتباره برنامجاً بحثياً ممتداً لسنوات. ومن المهم أن يكون هناك ترتيبات للاستمرارية والاستدامة، يتم الاتفاق عليها حتى لا يصدر تقرير وبعد ذلك يتوقف.

وتمثل البدائل الأربعة أمثلة، مستخلصة مما طرح البارحة. وهي ليست متعارضة أو متنافية بالضرورة، وإنما يمكن أن يتم اختيار موضوع أو محور معين، ثم يُعزز هذا بعناصر أخرى. وفي البدء، لا بد من اختيار موضوع عام، وبعد ذلك يتم الانتقال إلى موضوعات متخصصة. في البدء توجد

مبادرات الإصلاح، وأعمدة النزاهة، ربما اتفاقية الأمم المتحدة والتقدم المحرز في تطبيقها، وكلها تمثل موضوعات عامة. ويحتاج هذا العمل إلى فريق مكون من أناس متخصصين ومتمرسين في العمل البحثي. وقد حاولت في الورقة أن أحدد الملامح أو الركائز الأساسية لطبيعة هذا البرنامج، ومن المقترح أن يتكون من سلسلة من الدراسات، مع تقرير رئيسي يصدر مثلاً كل عامين. وهذا التقرير تعكف على إعداده وكتابته وتوثيقه مجموعة من الخبراء المتميزين على مستوى المنطقة، وهم كثيرون، والمنطقة وفيرة في العقول البحثية الطيبة. المهم أن يكون هناك مخطط نعمل وفقاً له، ولا يصدر في صورة مجرد جداول لمؤشرات أو إحصاءات، فالمطلوب هو تقرير تحليلي يوصف ويحلل ويتكلم ويشخص ويقيم ويقدم أيضاً مسارات أو آفاقاً للإصلاح، ويقابل بين ما يجري في المنطقة ومناطق أخرى من العالم، كما يقدم خلاصة الخبرات العالمية، ولا يكون مغلقاً على المنطقة، لأن دولاً عديدة في العالم سبقتنا في قضايا الإصلاح المؤسسي وقضايا مكافحة الفساد وإرساء أعمدة وركائز النزاهة، وحضراتكم تعلمون أنه يوجد بين دول العالم من كانت الأكثر فساداً منذ ٣٥ عاماً، ولكنها الآن تُعدُّ الرقم ٣ أو ٤ في ترتيب مؤشر مدركات الفساد، وقد نحتاج إلى استخدام ترتيب هذا المؤشر، بين الحين والآخر.

المناقشات

أولاً: مناقشات الورقة

١ - عصام عدوي

أشكر د. عاشور على الخلفية الكبيرة والجميلة التي أعطانا إياها والحلول أو المقترحات التي يمكن أن تكون عملية وقابلة للتطبيق، لكن لو أحببنا أن ننزل قليلاً إلى أرض الواقع، وأن نرجع مثلما نقول إلى مرجعية مؤشر مدركات الفساد، لماذا لا يكون عندنا مثلما تقول الورشة مؤشر قياس الفساد في الأقطار العربية، تتبناه مؤسسات مثل مؤسسة الديمقراطية أو المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ولكن تتبعه مؤشرات كثيرة تحته، سواء مؤشرات إجرائية أو مؤشرات لقياس الأثر. . فهذا كله يساعد. أنا أضع نفسي في مكان باحث يود أن يجري بحثاً أو شخص يود أن يصمم برنامجاً لمكافحة الفساد، إلى أين يذهب؟ يُضطر أن يجري وراء أشياء ممكن ألا تنطبق على بلداننا العربية، وندخل في نوع من التطويع (Adaptation)، في حين إنه لو كان في المنطقة العربية ثمة مؤشرات تساعدني أكثر، يمكن أن يكون هامش التطويع محدوداً وصغيراً، ويقدر أن يوجهني إلى التدخل (Interventions) بطريقة تساعدني في أن أحصر عملي بحيث يكون موجهاً نحو النتائج (Result Oriented). لقد كنتُ مثلاً مسؤولاً عن مشروعين لمكافحة الفساد، وتعذبت كثيراً من أجل أن أجد شيئاً يساعدني، وقد كانت تأتيني أشياء جيدة، ولكن تحتاج إلى مجهود كبير جداً مني لأستطيع توصيفها توصيفاً طبيعياً. وفي بعض الأحيان، لا يكون من معنا متخصصين، ويمكن أن يكون هامش الخطأ إذاك عالياً، وعندما تأتي هذه المؤشرات أو المؤشر الكبير هذا من مجموعة عمل لديها

خبرة في هذا الأمر، تصدر عنها أمور قابلة للتطبيق، ليس ضرورياً أن تُطبق على كل الناس، ولكن على الأقل ستساعدني وتجعل هامش التطوير الذي سأعمل عليه أصغر. وحين أعمل على المستوى القُطري المحدود، تساعدني كثيراً في التدخل في شكل يكون موجهاً نحو النتائج، فأنا لا أقدر أن أسير من غير مؤشر يوجه عملي، وأي شخص ينفذ مشروعاً دون وضع المؤشرات، يجد نفسه ذاهباً إلى مكان غير الذي كان مفروضاً أن يذهب إليه، فالمؤشرات هذه مهمة جداً بالنسبة إلينا كمنفذين لهذه المشاريع.

أتمنى خلال ستة أشهر أو عام أن أجد هذه المسألة في الأدبيات العربية من مؤسسة على المستوى العربي، تكون ذات سمعة طيبة، شبيهة بمنظمة الشفافية الدولية مثلاً، تساعدني في عملي، وتسهل لي أمري.

- أحمد صقر عاشور (يوضح):

أرجو أن تسمح لي بمداخلة سريعة حتى يتم الإيضاح:

الأمر الأول هو أنه ربما يكون قد فاتني أن أذكر أنه ينبغي السعي إلى تطوير برنامج للقياس. لا أود أن أقول مؤشراً، فكلمة مؤشر هذه تبسط وتختزل المسألة بشكل غير حقيقي، إنما ينبغي أن يكون أحد أهداف هذا البرنامج البحثي أن يطور أدوات وأساليب للقياس، لكن لا يجعل تطوير هذه الأساليب هي هدفه الرئيسي؛ هذا هدف مكمل لمجموعة من الأهداف الأخرى.

الأمر الثاني هو أن المؤشرات المقاييس الموجودة في العالم ليست مرضية تماماً. ورغم ذلك، فنحن في حاجة إليها لأغراض المقارنة بدول العالم، لأنه يمكن أن يكون الفساد عندنا أكثر وطأة من أي مكان آخر في العالم.

الأمر الثالث - وأنا أشكرك لأنه أثناء حديثك راودتني الفكرة - أنه من الممكن أن يتم وضع نموذج مبدئي (Prototype) لأدوات استقصاء ومسح مقننة ومنمّطة كما في العالم. كان هذا جزءاً مما درسته في الدراسات العليا في جامعة مينسوتا منذ أربعين عاماً في علم النفس والقياس النفسي (Psychometrics). وأود أن أقول إننا في حاجة إلى تطوير أدوات ومدخل تكون قد دُرست وفُحصت ونُمّطت، وربما توجد فرصة لتكييفها وتطويرها

حتى تتناسب مع الواقع الذي تطبق فيه. وأعتقد أن جزءاً من مهمة البرنامج أن يقدم مجموعة من الاستقصاءات وأدوات القياس المقننة، وأعتقد أن هذا يمثل خدمة عظيمة، لا أود أن أقول مجرد كبيرة، فهي حقيقة خدمة عظيمة، لأنها ستتيح للباحثين الأخذ منها واستخدامها، على أن نوفر لهم مجموعة إرشادات، ونقول لهم إن العينة التي يتم استخدامها ينبغي أن تصمم على نحو معين، لو أنهم إذا أرادوا تحقيق كذا والتعميم انطلاقاً منها، ينبغي أن تكون مواصفاتها كذا. المقصود هو توفير مجموعة من الضوابط الإرشادية، لأن مثل هذا العمل سيمكن من تحقيق التضافر والمقارنات. وتعدُّ هذه الضوابط الإرشادية مطلوبة، حتى يمكن تجميع ومقارنة النتائج لتوفير قاسم مشترك بين الدراسات التي تجرى. أنا أعتقد أن هذا هام جداً، ويمكن أن يبني على الذي تم فعلاً. وهو لا يعني البدء من فراغ، وإنما يعني البناء على المحاولات التي تمت في الكويت، والمحاولات التي تمت في فلسطين وغيرها من البلدان العربية، وكذلك أيضاً على الخبرات العالمية التي تمت في هذا الخصوص.

٢ - عزمي الشعبي

من إحدى الإشكاليات التي تواجه مؤسسات المجتمع المدني التي تنشط في مكافحة الفساد، وبشكل خاص في الوطن العربي حتى الآن، أنه بالرغم من ضآلتها، تضمّ أناساً مكافحين ضد الفساد، وليست مؤسسات بحثية، ولذلك نسعى غالباً إلى الاستعانة بالباحثين، لأن الباحث قادم من خلفية أكاديمية، ولا خلفية أخرى عنده عن موضوع الفساد، وبعد خبرة حوالى ١٠ أعوام في فلسطين، بات لدينا حوالى ١٥ باحثاً، عملوا معنا فترة، وكونوا خلفية عن الموضوع، وصاروا يعملون في البحث.

وقد لاحظنا كذلك أن المدرب تكون لديه مهارات، ولكن ليس لديه خلفية عن الفساد، فنعاني الكثير من أجل إكسابه هذه الخلفية. . عندما ذهبنا إلى الجامعة (وقد أنهينا عملنا تقريباً هناك الآن)، أجرينا تقييماً في العام الأول، واتضح أن الأساتذة يشكون من عدم وجود مراجع، وأن الطالب يدرس الكتاب الذي أصدرته منظمة «أمان» (AMAN) من أجل الجامعة، ويضطر إلى أن يعود إلى المنظمة في كل الدراسات، لأن لديها مركزاً لمصادر

المعلومات، معظمها أجنبي. نحن في المنظمة نلّم بما كُتب في الوطن العربي، لكن بالتأكيد لا يوجد ما يكفي من الأبحاث المحلية المتاحة للطلبة، وقد عملنا على تطويع المصادر الأجنبية، وقد بذلنا فيه مجهوداً كبيراً، قائماً بشكل كبير على التقدير الذاتي، أي أن الدور الشخصي لمن يقوم بالتطويع يكون فعالاً. . والجدير بالذكر، أن النظام السياسي نفسه، بات معنياً بعملية مساعدة المكافحين ضد الفساد، فاليوم في فلسطين، مثلاً، عندما أرادت السلطة أن تقوم بخطة لمكافحة الفساد، اضطرت إلى تشكيل هيئة وطنية، ووضعت منظمة «أمان» سكرتارياً للخطة، وكان الهدف كله أن تقول السلطة: «لدينا خطة».

أنا أشعر اليوم أن ثمة فرصة أمام المنظمة العربية لمكافحة الفساد لتبلور هويتها، باعتبارها مركز هذا النشاط، ومركزاً لتوفير متطلبات الناشطين لمكافحة الفساد، أولاً من خلال تجميع الكل في مكان واحد، وثانياً لأنها تملك القدرة على جمع طرفي مكافحة الفساد في هذا المطبخ، الباحثين الأكاديميين، والعاملين في هذا المجال، فتخلق نوعاً من الاختلاط بينهم، وقد قلتُ البارحة إن كل من اختلط بالأكاديميين الذين لديهم رغبة في مكافحة الفساد، يستفيد منهم، ويفيدهم. الفكرة هي أن يتحول هذا المركز إلى ما يشبه مركزاً لمصادر المعلومات، أو إلى مركز بحثي محترم. نحن في منظمة «أمان» نعمل كمكافحين، في كثير من الأحيان أطلب ألا يتم التشديد كثيراً على الشروط الأكاديمية، لأنني أود الوصول إلى توصيات سريعة للضغط والتأثير، والوقت بالنسبة إلي عامل مهم. والأبحاث القطرية هي أبحاث صغيرة محلية، تأخذ في الاعتبار خصوصية البلد، ويكون هذا النوع من الأبحاث منوطاً بالمؤسسات المحلية، التي تستعين ببعض الخلفيات (Backgrounds) من المنظمة الرئيسية، التي تضع أحياناً مؤشرات، أو خطوطاً عريضة (Guidelines)، تهتدي بها المنظمات القطرية لإجراء الأبحاث التطبيقية المحلية البسيطة. أما الأبحاث الأوسع، ذات الخلفية العامة الكبيرة، كأن يختار الطالب في الجامعة العربية أن يبحث موضوع دور أجهزة الرقابة في الوطن العربي في كذا، أو دور البرلمانات العربية في الرقابة على الإيرادات، وموضوع الشفافية في الانتخابات، ومواضيع كثيرة مماثلة، يجب أن يجد شيئاً عربياً جامعاً، لا أن يستعين بما هو أجنبي، أو محلي صغير مختصر، فالطالب في بيرزيت عندنا يأتي إلى منظمة «أمان»، فهو إما يستعين ببحث صغير أجرته،

ويكون البحث على مستوى البلد، وعلى قدر الاحتياج، أو يستعين بشيء أجنبي يحتاج إلى التطويع.

ربما يمكن أن تقتنص المنظمة العربية لمكافحة الفساد هذه الفرصة، وسيكون هناك رضا من منظمات الشفافية العربية أن يجدوا عندهم مركزاً أكاديمياً، فحتى منظمة الشفافية الدولية، وللعلم، اضطرت إلى أن تنشئ مركزاً مسانداً لها في هذا الموضوع، وأحضرت أكاديميين لديهم الإرادة السياسية، وفرغتهم للعمل، وعندما نسال اليوم هذه المنظمة عن أي موضوع، يرسلوننا إلى هذا المركز الأكاديمي، ولا يقوم هؤلاء بمتابعتنا فقط في ما يتعلق بموضوع الأبحاث، وإنما يجمعون كل ما له علاقة بهذا الموضوع، إنهم يعملون كمركز معلومات أو كمركز مصادر. هكذا يكون المكان المخصص لتجميع كل البيانات والدراسات والمعلومات التي تصدر حول موضوع الفساد، ويمكن أن نضطر أحياناً إلى أن نضيف أيضاً أمراً آخر، وهو ترجمة بعض القضايا المهمة التي نجد من الضروري أن نعرّب، كما يمكن حتى نجري تطويعاً لبعض القضايا المحددة.

- أحمد صقر عاشور

د. عزمي أنا سأنتقي من الذي ذكرته، وهو طيب ووفير. لقد ذكرت أن الباحثين في الأقطار العربية قد لا تتوفر لديهم معرفة، ولا خلفية لديهم. لذلك، فأحد أهداف البرنامج البحثي أن يقوم ببناء القدرات (Capacity Building) للباحثين الذين لديهم رغبة، لكن الأدوات والخلفيات والمفاهيم ليست متوفرة. ولا يهدف البرنامج البحثي فقط إلى إصدار تقارير ومؤشرات ودراسات، وإنما يهدف أيضاً إلى تنظيم ندوات وورش عمل للباحثين الذي سيقومون بالدراسات القطرية.

٣ - عامر خياط

أنا فقط أحب أن أعلق على كلام د. عزمي الشعبي.

هذا فعلاً ما نسعى ونطمح إليه، أن يكون لهذه المنظمة نوع من الإدارة المنزلية (Housekeeping Arrangement) لبقية المنظمات الأهلية العاملة في حقل مكافحة الفساد وتعزيز النزاهة. ولقد ذكرت يوم أمس محاولتنا لتجميع وإنشاء

شبكة لمنظمات العمل الأهلي، وهذا من المشاريع التي نحن سائرون فيها. فإن تمّ ذلك عن طريق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أو بمساعدته، فهو أمر جيد، وإن لم يتم عن ذلك الطريق، فعلينا نحن أن نقوم بجهد استثنائي لإقامة هذه الشبكة، والغاية منها هي التواصل وتبادل المعلومات وتوفير ما هو مطلوب لكل منظمة قطرية من خلال ممارسة هذا العمل.

بموازاة ذلك، منذ أن بدأنا قبل حوالي ثلاث سنوات ونصف العام نسعى إلى إقامة شبكة للأكاديميين العرب المعنيين بهذا الموضوع، الأكاديميين الذين عندهم، مثلما قيل في الحوار، وتمت تسميته بالإرادة السياسية في الدخول إلى هذا الموضوع، عملية مكافحة، كما طرحت في الندوة الفكرية التي عقدت في نهاية العام ٢٠٠٤^(١)، التي شارك فيها د. عزمي الشعيبي، وتم على إثرها تأسيس منظمنا، هذه العملية (مكافحة الفساد) هي طويلة المدى والأمد، وتبدأ بتثقيف الجيل الجديد على مكونات النزاهة، مكونات الممارسة الجيدة للمهنة. ونحن نطمح إلى ذلك، وبدأنا نتكلم مع بعض الجامعات هنا في لبنان على إدخال برامج لتعزيز ممارسات المهنة لدى الطلاب الذين هم في السنوات النهائية. هنالك مع الأسف في بلداننا «ثقافة الفساد»، أي ثقافة القبول بالفساد، وحتى الإعجاب بالفساديين والمفسدين. لقد تجاوز الغرب هذا الموضوع، فالفساد مع وجوده وانتشاره، يبقى عملاً مشيناً هناك. في لبنان مثلاً، وفي العديد من الأقطار العربية، يستعملون تعبيراً باللهاجة المحلية، بحيث يشيرون إلى شخص ما بكونه «حربوق»، و«الحربوق» هو الذي يمارس الغش والرشوة و«الفهلوة». وتتم الإشارة إليه بإعجاب، على أنه «شاطر». أما الذي يمارس الجهد المطلوب بأخلاقية ونزاهة، فيشيرون إليه بـ «الغبي».

إذن، موضوع الاهتمام بتعزيز الثقافة هو أمر مهم، ويتطلب إشراك الجانب الأكاديمي به، تأسيساً لثقافة «مناهضة للفساد». وبالفعل، فالمنظمة تشارك في برامج تدريبية - ويشترك معنا في هذا الموضوع د. عماد الشيخ داوود - موجهة إلى الأكاديميين والبرلمانيين في بعض الأقطار العربية. إن عملية

(١) الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع المعهد السويدي بالإسكندرية (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤).

التأهيل هذه مهمة أيضاً في تعزيز دور الرقابة والمحاسبة، فهناك جهل عند العديد من البرلمانيين العرب في مطالعة وتحقيق الميزانيات العادية، فكيف باستطاعته محاسبة الحكومة عند تقديم «الموازنة» و«حساب القطع»؟

٤ - محسن مرزوق

أشكر د. عاشور على التلخيص الهام الذي قام به في الصباح، وأيضاً على المداخلة التي استمعت إليها منذ قليل.

أستسمحكم بالعودة إلى النظر في موضوعنا من زاوية القدرة المؤسساتية للمنظمتين الراجعتين لمشروعنا، فهدفنا كان مع المنظمة العربية لمكافحة الفساد إطلاق عمل معرفي مستنير للتعرف إلى وضع الفساد، بما يتيح التوجه نحو العمل وخاصة توجيه استراتيجيات مكافحة الفساد.

هو إذن عمل بحثي معرفي، وهذه هي النقطة الأولى في مداخلتني، ولكنه موجه نحو العمل الميداني النشط. أما دور المؤسستين، فينحصر في إنتاج المعرفة من خلال الرصد واقتراح استراتيجيات، فيما العمل الميداني يقوم به النشطاء، ولا بد من التشديد على هذه النقطة.

النقطة الثانية هي أننا نقدر عمل منظمة الشفافية الدولية، وليس هدفنا تكرار عملها. لقد قامت بدور ممتاز، ولديها مؤشر ممتاز رغم ملاحظتنا عليه. وبحسب رأيي، فإن مشكلة مؤشر الشفافية الدولية هي نوع من السكيزوفرينيا، فهو يقدم نفسه كمؤشر كمي، في حين إنه قائم على مؤشر نوعي، هو رأي الناس، الذي يبقى نوعياً مهماً وقع «تكميمه» (بالمعنيين: المعنى الكمي ومعنى التكميم). المهم أن ثمة مجالاً ليكون دورنا متكاملًا مع جهود منظمة الشفافية الدولية.

النقطة الثالثة هي أننا نحتاج طبعاً إلى استمارة يعمل عليها الباحثون الوطنيون عند إعداد تقرير الرصد. والاستمارة التي تمنهج الأسئلة التي يجب العمل عليها، تنفيذ لتوحيد البحوث وطنياً، ثم لإنجاز الاستخلاصات إقليمياً. ولا أقصد بالاستمارة تلك التي تستعمل في استطلاعات الرأي، بل هي جدول فيه أسئلة توزع على كل الباحثين الذين سيعملون على المستوى الوطني.

نحن محتاجون إذن، كخطوة أولى، إلى وضع استمارة فيها هذه الأسئلة التي ستوجه إلى الباحثين في كل بلد، حتى ينجزوا تقاريرهم الوطنية، ومنها يتم استخلاص التقرير العام الإقليمي.

من أين نستخرج هذه الأسئلة؟ هذا سؤال هام وهو موضوع الورشة ذاته: أي مؤشر قياس الفساد. استمارة التقييم التي طورتها الأمم المتحدة هامة، ويجب اعتمادها، فكل ما له علاقة بالأمم المتحدة موضوع مهم لسببين: سياسي وعلمي. سياسي لأن هذا يعطي إطاراً لعملنا متفقاً عليه دولياً، وهذا مهم جداً للعمل في موضوع الفساد داخل المنطقة العربية، وثانياً لأنه يعكس أيضاً خلاصة التجربة الإنسانية وكل ما قامت به البحوث على مستوى العالم.

توفر لنا استمارة الأمم المتحدة، نقطة انطلاق بالنسبة إلي، على الأقل في مرحلة أولى، ولا بأس في تطعيمها بأسئلة إضافية.

وإذا شرعنا في العمل من أجل إعداد التقرير، لا بد من جمع الباحثين وتدريبهم على الاستمارة، فعملاً للتدريب والبحث مرتبطان. إن برامج التدريب لا بد من أن يكون جزءاً من سيرورة، ليس هدفها التدريب في حد ذاته، أو ما أسميه «Hi Bye Training»، بل التدريب من أجل القيام بشيء معين ومحدد وملموس.

النقطة الرابعة هي أن اقتراحي أن نبدأ أولاً بإعداد تقرير رصد عام عن موضوع الفساد، ثم على أساس نتائجه تحديد مواضيع تنجز حولها التقارير اللاحقة التي ستتعلق بمواضيع محددة.

بعد تدريب فريق البحث، ننجز التقرير الأول الذي سيكون هاماً لكونه سيمكننا من تجميع مادة نظرية ومنهجية ومعلوماتية وتنظيمية، يجتمع حولها فريق الخبراء الذي نسميه فريق التقرير العربي حول الفساد.

التقرير الأول الذي سيكون عاماً وتأسيسياً، سيمكننا من بناء شبكة نجتمع حولها بعد التقرير، ونطلع على النتائج التي توصلنا إليها، ونشرع في وضع استراتيجيات توجيهية لعمل النشطاء. ويمكن أن نعلن عندها ترتيب التقارير المواضيعية، انطلاقاً من نتائج التقرير الأول وقائمة الأوليات التي حددها.

لكن هذا لا يمنعنا، في سياق الإعداد لتقاريرنا المواضيعية، إعداد تقرير عام غير موسع، بالاعتماد على الاستمارة التي كنا اختبرناها عند إعداد التقرير الأول. وبهذا ننجز بشكل دوري تقريراً مواضيعياً، تكون خلفيته تقريراً غير موسع باعتماد لائحتنا، ويتكامل العام بالخاص.

النقطة الخامسة التي أود الحديث عنها، هي أن إنجاز هذا العمل الضخم يتطلب طبعاً تحقيق الاستدامة. لهذا، يجب أن ترتبط المنظمة العربية لمكافحة الفساد عبر اتفاق استراتيجي بالمؤسسة العربية للديمقراطية.

مثلاً، يمكن الاتفاق على إنجاز ٣ تقارير في الأعوام السبعة المقبلة، إضافة إلى التقرير الأول الذي هو التقرير الافتتاحي العام. ثم أيضاً الاتفاق على كيفية استدامة هذا المشروع، عبر فريق عمل عربي من الخبراء المتفرغين جزئياً لهذا التقرير، الذين يتم طبعاً ضمان كل الإمكانيات المادية لعملهم حتى يكون عملهم هذا في أعلى مستوى.

أخيراً، السؤال الذي يُطرح هو كيف سنستعمل المعارف التي سنجمعها؟ فتجميع المعارف شيء، لكن إدارة المعارف (Knowledge Management) شيء آخر، فمن الضروري أن تكون هناك مكتبة إلكترونية أو مركز موارد يجمع كل هذه المعارف، مجمعة مرتبة بحسب المواضيع والدول، ويمكن الوصول إليه بشكل سريع من طرف النشطاء والمهتمين.

٥ - عبد الله عبد الله

من هذا النقاش الحيوي، يمكن أن نستخلص النتائج الآن، وقد بدأت تتضح الصورة حول أننا في الحقيقة لا ننطلق أو لن ننطلق من فراغ، بل من عدة مؤشرات موجودة نبنى عليها، ونحاول أن نستفيد من الجهود الماضية، حتى لا نبدأ من نقطة الصفر. وأعتقد أن وجود دراسات وطنية في كل بلد، يُخدم العملية النهائية، أي إصدار تقرير قد يُسمى تقرير مكافحة الفساد في الدول العربية أو تقرير النزاهة العربي كل عام. في تقرير النزاهة العربي، إذا وُضعت لكل دولة الأسئلة نفسها، وأجابت عن النقاط نفسها، بطريقة توائم خصوصياتها، نصل إلى نتيجة واحدة.

من جهة أخرى، وحول الموارد والكتب والموارد الإلكترونية والمراجع،

فنحن في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، لدينا مكتبة إلكترونية على الإنترنت، وسهلة الوصول، ويمكن للواحد أن يستفيد منها، ونحن الآن نطور أيضاً في الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد، موقعاً إلكترونياً سنضع عليه كل قوانين مكافحة الفساد في كل الدول العربية التي ستزودنا بها، وسنصر على أن تزودنا بها، وما ستزودنا به الأنظمة ذات الصلة والدول التي أنشأت هيئات. نرى القوانين التي استخدمت، ونضعها على الموقع الإلكتروني كي تكون متاحة أمام الباحثين العرب في هذا الإطار، وأيضاً نحن من أونة إلى أخرى نجري ورشات عمل متخصصة لخبراء حكوميين. مثلاً، آخر ورشة عمل كانت حول حماية الشهود، هل من نظم قانونية في الدول العربية لحماية الشهود وخصوصاً في مكافحة الفساد؟ يوجد إجابات، قد تكون هذه الإجابات «لا يوجد»، لكن هناك نُظُم قانونية، والمقصود في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ليس نُظُمًا قانونية فقط، بل ربما إجراءات، أو تدابير، أي شيء يحمي الشهود في مجال مكافحة الفساد. أعتقد أنه إذا رصدنا أولاً الجهود التي سبقتنا من أجل أن نستفيد منها، والمراجع والمؤشرات السابقة، وبدأنا في بلورة هذا العمل، تكون الانطلاقة من حيث انتهى إليه الآخرون.

٦ - عامر خياط

ذكر د. عبد الله عبد الله في مداخلة عن جهد يقومون به في الكتابة إلى الدول العربية من أجل استدراج نسخ من القوانين العائدة إليها، وتعلق بمكافحة الفساد. هذا جهد مهم ومشكور. وقد قامت المنظمة بهذا العمل قبل عامين، وبالفعل زودتنا بعض الدول العربية ببعض إصداراتها، وهي موجودة على موقعنا الإلكتروني. وأتمنى من د. عبد الله أن يتواصل معنا في هذا الموضوع.

إنما أود التعليق على موضوع آخر، قضية استخدام المعرفة المتوفرة. أشار د. أحمد صقر عاشور، في كلامه، إلى أن هناك تراكمًا دولياً وعالمياً في هذا الموضوع يجب أن يستفاد منه، كما أشار أ. محسن مرزوق إلى الموضوع نفسه. نعم، يجب الاستفادة مما هو متوفر، ولكن يجب أن يتم ذلك بطريقة اختيارية وانتقائية (Selective and Elective)، وسأتطرق إلى أسباب ذلك لاحقاً.

الأمر الآخر الذي أتى في كلام د. عاشور، وقد يكون في الشكل،

يتعلق باستخدام عنوان «النزاهة» في التقرير السنوي، استبدالاً لتعبير «حالة الفساد». في الشكل، ومن حيث المبدأ، لا مانع وهذا أمر للبحث. ولكن في الأسلوب، أودّ أن أوضح ضرورة ألا يكون لدينا خوف ولا وجل من المسميات، ولا أن نختبئ وراء أصابعنا في مواضيع مهمة كهذه، لأن الآخرين يتوجسون بنا شراً في المواضيع التي نبحثها، إن كانت «النزاهة» أو «مكافحة الفساد» أو «الحكم الصالح». المستفيدون من الحال القائمة، لا يوجد لديهم خوف في التعامل معنا بقسوة، وأنا متأكد أن الحاضرين جميعاً لا يشكون في هذا الموضوع.

نحن بحاجة، ومثلما ذكر أ. محسن، إلى قدرة محلية في هذا المجال. هذا واجبنا، وهذا واجب الجهات التي نحن نسعى إلى تحقيق إصلاح فيها، التي هي دولنا العربية. نحتاج إلى منتج محلي نستطيع الدفاع عنه، نظرياً وعملياً، كي لا نحاسب وننتقد على التزامنا بمؤشر «أجنبي» كما حصل بين المنظمة العربية لمكافحة الفساد وإحدى الدول العربية، كما ذكرت آنفاً.

ولعلّ من المفيد أن أسترسل في هذا الموضوع، فعدد من الخبراء الحاضرين يتعاونون مع منظمات دولية، ونحن أيضاً في المنظمة نتعاون مع هذه المنظمات، ونشارك في أنشطتها وندواتها. تجربتنا في هذا المجال أن المشاريع والمبادرات الدولية المطروحة على الأقطار العربية لا تتسم كلها بالموضوعية، أو على الأقل تأخذ في الاعتبار الخصوصيات العربية. ولقد تم بحث هذا الموضوع في أول ندوة أقامتها المنظمة، وكان موضوعها «المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة إلى الإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية». وكان د. أحمد صقر عاشور قد شارك فيها ببحث عنوانه «مكافحة الفساد في الدول العربية: إشكالية البحث والقياس»^(٢). العبرة في الموضوع، أن ننتخب ما هو مفيد في هذه المبادرات، ومحاولين إسقاطه على الواقع العربي، بما يحتاج ذلك إليه من الانتباه إلى التراكم والإرث الثقافي والحضاري والتقاليد العربية التي ليست دائماً أو في الضرورة جزءاً من هذه المبادرات والدعوات.

(٢) أحمد صقر عاشور، «مكافحة الفساد في الدول العربية: إشكالية البحث والقياس»، ورقة قدمت إلى: المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، ٢٠٠٦)، ص ٥٩ - ٧٥.

مختصر القول، وبالعودة إلى ما ذكرته في بداية هذه المداخلة، التعامل مع المعرفة والتعامل مع هو مطروح، والاستفادة منه، يجب أن تكون بما هو ممكن ومتاح في ضوء الخصوصية العربية ووفق مبدأ «الاختيار والانتقاء» .

٧ - بشر فارس

تعقيباً على مداخلة د. عامر خياط، أعتقد أن جميع الحاضرين يتفقون معي على أن الاكتشاف الفجائي لظاهرة الفساد، والخلفية الرئيسية لذلك، يكمنان في ضرورة القيام بالتغيرات اللازمة المواكبة لمتطلبات تسارع العولمة، التي تطرح التعامل مع ظاهرة الفساد بشكل منفصل عن الحياة السياسية. وهذه نظرة خاطئة، إذ لا يمكن الفصل بين تنامي الفساد ومتطلبات تسريع العولمة، وخاصة بالشكل الذي لا يحقق التوازن المطلوب بين مصالح الدول النامية ومصالح الدول المتقدمة صناعياً.

٨ - أروى حسن

النقطة الأولى التي أود أن أذكرها، أن أحداً لم يُجِب عن السؤال الذي طُرح البارحة بشأن المؤشر، وأنا فقط أذكركم به. وقد طرحت سؤالاً في آخر النهار، هو أن نتخيل أن المؤشر تمّ، وهو بين أيدينا، ماذا سنفعل به؟ إلى أين نذهب؟ ما الأبواب التي سنقرعها؟ ما الخطة التي ستأتي بعد المؤشر؟ الهدف ليس فقط المؤشر في حد ذاته، فأنا قلت إن هذا ربما يساعدنا قليلاً على التركيز في التوجهات.

النقطة الثانية، من ناحية بناء القدرات، الموضوع الذي تكلم عليه كل من د. عزمي ود. عاشور، هما يتذكّران جيداً العمل على الكتاب المرجعي، في ذلك الوقت تناقشت كثيراً مع الإدارة في منظمة الشفافية الدولية، الذين قالوا إن الناس في الوطن العربي لا يقدرّون على تحضير أنفسهم بسهولة، بحيث يعملون على مشروع واحد، وهم متفرقون، يتشاجرون، لا يستطيعون أن يتجمعوا بسهولة حول قضية. والحقيقة أننا أثبتنا لهم أن كلامهم ليس صحيحاً، ولم يكن الكتاب المرجعي بحد ذاته هو المهم، بل الآلية (Process) التي توصلنا إليها. صحيح أننا لم نُقِم ندوات حول موضوع بناء القدرات، ولكن العمل على الكتاب كان جزءاً من عملية بناء القدرات، الذي ازداد عبره

إدراك الناس في الموضوع والخبراء الذين شاركوا، ومنهم من اضطر إلى أن يراجع وجهة نظره، أو اضطر إلى أن يعود ويرى ويقرأ، كل ذلك أدى إلى زيادة في القدرات. ما أقوله، هو أنه يجب ألا نضع موضوع زيادة القدرات كمسألة رهيبية مخيفة أو شيء سيأخذ جهداً أو نقوداً أو وقتاً طويلاً، بل يجب أن يكون جزءاً من السيورة المتكاملة.

النقطة الثالثة: أود أن اعتبر أننا قد نجحنا في الوصول إلى المؤشر المطلوب. ما هو مستقبل هذا المؤشر؟ بمعنى ما الذي نريد أن نصل إليه في المؤشر؟ يؤسفني أنني مضطرة إلى العودة إلى مؤشر مدركات الفساد الذي هو القاعدة الخلفية التي أركن إليها، ويركن إليها كثير من الناس. وهذا لا يعني أنه مؤشر مثالي، لكن أصبح له حياة ومرجعية خارج سيطرة منظمة الشفافية الدولية، وأصبح يُستخدم في حوارات لا أحد كان يتصورها في السابق، حتى في عهد حكومة الرئيس بوش كانت منظمة «مليانيوم تشالنجر كاونت» (Millennium Challenge Count) تستخدم مؤشر مدركات الفساد كنوع من القياس في تحديد المساعدات (Aid Conditionality) في مجال بحث إدراجهم في قائمة الدول التي تقدم لها المعونة، فهذه مسألة خطيرة طبعاً. البلدان الأكثر فساداً كانت البلدان الأكثر فقراً غالباً، وهي التي كانت بحاجة إلى الإعانة. ما أقوله هو أن هذا كان وضعاً لم يكن لأحد أن يتخيله أو يتمناه بالنسبة إلى مؤشر مدركات الفساد، وهو الدور الذي نتوقعه ونتمناه للمؤشر الذي نسعى إليه.

٩ - محسن مرزوق

أنا أحب أيضاً في إطار الكلام نفسه الذي كنا نقوله، حول الخطوات العملية لتابعة الورشة، أن يتم تكليف خبير يعد لنا ورقة منهجية استراتيجية حول مشروعنا، تتعلق باستراتيجيته وبرنامج عمله.

هذه الورقة هدفها أن توظف هذا الجهد المعرفي استراتيجياً ومنهجياً، كيف سيتم، بشكل عملي، تكوين فريق بحث، ما أهداف العمل، ما الاستثمار، ما المخرجات التي ستكون فيه، كيف سيتم تدريب فريق البحث وبناء القدرات؟

تحتوي الورقة نفسها على خطة لإعداد التقرير الأول، بما فيها مقترح لاستمارة أو أسئلة يتم اعتمادها لإنجاز التقرير على المستوى المحلي بما يمكن من

إعداد التقرير الوطني ثم التقرير الإقليمي. في الوقت نفسه، تشكّل المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية شبكة أو تحالفاً من المنظمات والشخصيات هدفه إسناد التقرير وتوفير آلية للتعريف بنتائجه ومتابعتها.

طرحنا أروى سؤالاً مهماً يتعلق بحياة المؤشرات، إذ كانت فعلاً عندها قوة سياسية كافية لتكون لها حياة خاصة. لذلك، حتى لا نضع الأمور في المجهول، يجب أن نعمل على تجميع المنظمات المهتمة بمكافحة الفساد في شبكة يمكن أن تساعد على تكوين فريق البحث الذي يقوم بهذا العمل، وفي الوقت نفسه، سنتظر في كيفية استخدام نتائج العمل هذا على المستوى الميداني.

ثانياً: مناقشة عامة

١ - عامر خياط

في بداية الجلسة الأخيرة، أود أن أبدأ بموضوع إجرائي، فنحن في نهاية هذه الحلقة سوف يكون لدينا تسجيلات لوقائع هذه الورشة بحدود تسع ساعات من النقاش، وسيتم إنجاز أوراق تمّ طرحها. وللمرة الأولى في اعتقادي، حصل خلال يوم أمس واليوم تراكم في المعلومات، إن كان على طريق طريق البحث الأساسي الذي قدمه د. أحمد صقر عاشور، أو على طريق الأبحاث الأخرى، ومن ثم المداخلات التي قدمتموها. أصبح لدينا تراكم معرفي مهم خلال هذه الندوة، وتم الاتفاق مع أ. محسن مرزوق، على أن يتم إصدارها في كتاب باسم المؤسسة العربية للديمقراطية والمنظمة العربية لمكافحة الفساد، وسوف نعمل جاهدين على إصداره خلال الأسابيع القادمة، لأن من المهم أن يسجل هذا التراكم المعرفي في وثيقة شاملة، تتم الاستنارة بها والتوسع فيها في ضوء ما ذكره أ. محسن من توجهاتنا في المؤسسة وفي المنظمة في هذا العمل.

إضافة إلى ذلك، وباختصار، نحن نبتغي من هذا المشروع، أن نؤسس لتقرير سنوي شامل يبحث في حالة الفساد في الأقطار العربية، يصدر في المرحلة الأولى مرة كل عامين، ذلك لأننا بحاجة إلى مدة عامين لاستكمال أفكارنا حول هيكلية هذا التقرير، التي يجب باعتقادي أن تحتوي على مقدمة تتكلم على مفهوم الفساد وعلى المنهجية المعتمدة في إعداد التقرير. ثم نبحت

في القسم الأول منه في حالة الفساد في الأقطار العربية، ونختار، ربما، في المرحلة الأولى من هذا القسم خمسة أقطار عربية للبحث، ونعتمد على الأقطار التي فيها منظمات قامت بتحليل وطرح حالة الفساد فيها، كالعامل المتميز الذي قامت به منظمة «أمان» (AMAN) في فلسطين، ومنظمة الشفافية في دولة الكويت. فمن الضروري الاستفادة من هذه المعلومات، وهذه عملية تشبيك للنشاط القطري ضمن الجهد الإقليمي الذي نسعى إليه. في هذا القسم أيضاً، تبين لي من مناقشات أمس واليوم، أن لا محالة من اللجوء إلى استدرج المعلومات عن طريق الاستبيان، وكما قال أكثر من محاور، هناك شكوك حول موضوع الكم والنوع. أنا أعتقد في الإمكان تجاوز هذا الأمر عن طريق وضع موازين (Post Weighting)، وعلى أية حال فهذا موضوع يعود إلى الاختصاصيين والخبراء. وهناك أيضاً في هذا المجال نوع من التحليل الخلاق (Creative Analysis)، الذي قد نعتمد عليه. المهم في هذا الأمر هو مقارنة الحقيقة بموضوعية.

القسم الثاني من التقرير يجب أن يحتوي، مثلما اتفقنا، على دراسة معمقة لأحد جوانب الفساد القطاعي. هذه مواضيع متخصصة، وفي هذا تقارب مع تقرير الفساد في العالم الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، حيث يتم إجراء دراسة ميدانية حول قطاع معين ويتم التوسع فيه من حيث تواجد الفساد وسوء التصرف فيه.

القسم الثالث واستناداً إلى ما طرح، لا بد من التكلم على جهود مكافحة الفساد في الأقطار العربية. وهنا نركز على دور المنظمات القطرية الموجودة في بعض الأقطار العربية وجهودها في مكافحة الفساد، مع إجراء تقييم لهذا العمل بما يمكن البناء عليه.

لربما من المفيد الآن محاولة الإجابة عن سؤال أ. أروي الذي طرحه يوم أمس، من حيث كوننا قمنا الآن بهذه الندوة الحوارية، فما المطلوب في المرحلة القادمة؟ أنا متأكد من أن د. أحمد صقر عاشور سوف يجيب عنه بالتفصيل في كلمته الختامية، ولكن أود أن أبين بعض المبادئ في هذا الشأن. ليست غايتنا من إصدار هذا التقرير إدانة أية حكومة أو أي قطر من الأقطار العربية. الغاية من إصدار التقرير السنوي حول حالة الفساد، وتأسيس مؤشر القياس موضوع هذه الحلقة، والمرتبط به، هي توضيح واقع الحال المتخلف

الذي تعانیه أنظمتنا ومجتمعاتنا. يوم أمس تكلمنا على تراكم المعرفة وضرورة طرح هذا التراكم أمام الجيل الجديد، بهدف زيادة إدراكه وتحفيز تعامله الإيجابي مع مخاطر الفساد. يتطلب ذلك، إضافة إلى التوصيف، إيجاد إحدائيات تؤثر إلى مواطن هذا الفساد وكميته (إن أمكن) في مختلف الأقطار العربية، كي نتمكن من التعامل معها بفاعلية. بهذا المعنى، تكون غاية التقرير وغاية المؤشر إحدائيات نوع من التفاعل والتداخل (Interactivity) مع الناس، هذه هي غايتنا. نحن لسنا بصدد تحديد الدول العربية التي يعيبها الفساد أكثر من غيرها. المقارنة في هذا المجال ليست واجبة أو مفيدة، المفيد هو البحث في المضمون وإظهاره بما ينفع العام، وبما يؤدي إلى التعامل الإيجابي معه، إن كان ذلك على مستوى السلطة، أو على مستوى مكونات المجتمع الأخرى.

٢ - أحمد صقر عاشور

أنا سأبدأ بتعقيب على ما ذكره أ. محسن مرزوق، وأعتقد أنه لخص وبلور التوجه الذي ينبغي أن يؤخذ للمرحلة القادمة، وبسطه وركّزه في مطلب وضع إطار استراتيجي للبرنامج المقترح، يكون محوره الأساسي أو الخط الرئيسي فيه التقارير الدورية: تقرير عن حالة النزاهة أو الفساد يعرض لدول المنطقة والأوضاع والمبادرات الحالية، ويشخص ويقيم الوضع مرة كل عامين. سأفصل قليلاً ما ذكره أ. محسن، وما يمكن أن يدعم هذا المحور من نماذج للاستبيانات، من إجراءات منهجية للدراسات، ومن تعريف وتقنين للمفهوم، بحيث يكون موجهاً للعمل، ومن بناء القدرات للأطراف البحثية أو المجموعات البحثية، ومن محاولة لتشبيك الأطراف القطرية، حتى يحصل بينها تمازج. يخدم كل هذا المنتج المعرفي، الذي يمثل التقرير الدوري الذي يصدر كل عامين، المحور الرئيسي أو الخط الرئيسي فيه. ويتطلب ذلك وضع إطار لكيفية إدارة هذا العمل، ومنهجيته، وكيفية خروجه إلى حيز التنفيذ.

نعود إلى أختنا أ. أروى حسن، عندما سألت بالأمس إلى أين يذهب المؤشر بعد صدوره؟ وإلى من؟ ومن المستهدف؟ أنا أتصور أن هذا يُعدُّ إحدى المسائل الأساسية الغائبة في الدراسات التي تتم حالياً على مستوى المنطقة العربية ومستوى العالم. من المستخدمين؟ من المستهدفون؟ من المستفيدين؟ وإلى من يتم التوجه لتحريكهم إلى الفعل، أياً كان هذا الفعل. فمن الممكن أن يكون هذا

الفعل بحثياً، ومن الممكن أن يكون إصلاحياً. تحضرنى الآن خمس مجموعات من المستهدفين، على رأسها جهات ومؤسسات المكافحة الرسمية، أي التابعة للدولة أو المرتبطة بها، بحيث نخبرهم عن الوضع ونصف لهم الحالة، ونعلمهم بالتشخيص الذي تمّ التوصل إليه، من خلال مجموعة محايدة درست ومحصت بتجرد، ووصلت إلى هذا الناتج المعرفي، وتمثل هذه المجموعة الأولى.

المجموعة الثانية تتمثل في الناشطين، الذي هم خارج هذه المؤسسات، وينتمون إلى المجتمع المدني، ومنهم جمعيات الشفافية، والنقابات والجمعيات الأهلية والمدنية، والصحافيون والمؤسسات الصحفية، حيث نقدم لهم ما يعينهم على التحرك وعلى الفعل، وما يوجه أنشطتهم في الضغط والمثابرة، وفي تحريك الأمور باتجاه الإصلاح.

المجموعة الثالثة هي مجموعة الباحثين والدارسين والمفكرين، يُقدّم لهم لأنهم يُعدّون ناشطين فكريين. ربما لا يكونون ناشطين في الساحة السياسية وفي ساحة العمل العام، إلا أنهم ناشطون فكريون يستخدمون هذه المادة في محاضراتهم، وفي ندواتهم، وفي أعمالهم الفكرية، وفي كتاباتهم.

من الممكن أن تضاف مجموعات أخرى إلى هذه المجموعات الثلاث، كأن توجد مجموعة رابعة، تتمثل في القائمين بإعداد مشروعات أو مبادرات الإصلاح والتغيير وتحسين الأطر المؤسسية، والنُظُم العامة، والأطر القانونية. وينبغي أن يتم تحديد الأطراف المستهدفة، وتحديد أولويات الموضوعات.

المجموعة الخامسة هي الجمهور العام، حيث ينبغي أن يحدد كل تقرير يصدر، كجزء من الاستراتيجية الكلية، كيف سيتم إيصال هذا الناتج المعرفي، وكيف سيتم نقله وتعريف الناس والجماهير العامة به، وكيف يتمّ تتبع ردود فعلهم. وليس المطلوب فقط أن أقوم بالإيصال، وإنما أنا بحاجة إلى رصد ردود الفعل، لأن معيار النجاح النهائي لهذا العمل هو قدرته على إحداث تغيير على أرض الواقع، وقدرته على أن يحرك المياه الساكنة، وأن يغير في الثقافة والمدرجات، وأن يحرك جهود ومبادرات الإصلاح والتطوير والمكافحة واستكمال مقومات النزاهة في هذا الخصوص.

ويمكن في المرحلة الأولى أن يكون التقرير عاماً، ولكن في مرحلة لاحقة، يصير التقرير أكثر تحديداً وأكثر تركيزاً. فإذا كان التركيز على الفساد أو

النزاهة في منظومة الدولة، وكان التوجه نحو ما يتعلق بالعمل البرلماني والمساءلة البرلمانية مثلاً، أو في المجال المالي والاقتصادي، فعلى التقرير أن يتناول الموضوعات ذات الاهتمام والصلة بفئة معينة، ويحدد كل تقرير المستهدفين منه، وينبغي أن توجه لغته وخلفيته وفتيات المادة التي تُقدّم إلى الفئة الموجه إليها التقرير. ويعني هذا أنه ليس من المفيد أن أكتب شيئاً عن الفساد في القطاع المالي مثلاً، دون تحديد المستهدف. ولا بد من أن تكون لكاتب التقرير دراية في هذا الميدان، ويعرف من تتم مخاطبته من الأطراف المستهدفة، من الذين في البنك المركزي، أو الذين في وزارات الاقتصاد، أو الذين في اللجنة المالية، أو الاقتصادية، أو في المجالس النيابية. وبالتالي، لا بد من أن يُحدّد في مراحل لاحقة، وبالنسبة إلى الموضوعات المتخصصة أو القطاعية، من هم المستهدفون من التقارير. ليس هذا فحسب، وإنما أيضاً وسائل الإيصال إلى المستهدفين، أي لا بد من أن تكون هناك آلية للبحث وإيصال المضمون والمعنى المتضمن في إصدارات التقرير. ويعني هذا أنه يتعيّن أن يحظى التقرير الصادر برعاية إعلامية، مثل تقرير التنمية الإنسانية العربية، أي طرح التقرير وتقديمه وإعلانه، ولا بد من أن يأخذ زخماً إعلامياً قوياً، وأن تكون هناك آلية لإيصاله إلى المكتبات ومراكز الأبحاث. وأتصور أن هذا العمل، مثلما ذكر أ. محسن، سيتطلب من المنظمة العربية لمكافحة الفساد أن تبلور آليات تخدم التقرير، وتخدم هذا البرنامج، لنشره وخلق شبكة من الناشطين الذين يقومون بإيصال المعلومة والاستفادة منها.

ويُفترض في هذه الملامح العامة أن تتطلب ثلاثة عناصر:

العنصر الأول هو الوصف والتحليل، مستنداً إلى مؤشرات تضم مقاييس كيفية وربما كمية وكل ما يمكن استخدامه. ويُكمل هذا البيانات المتاحة في قواعد البيانات الدولية أو العربية، إضافة إلى ما ينبغي أن يتم لخدمة أغراض التقرير من مسوح ودراسات.

العنصر الثاني يتعلق بالتشخيص، أي المرور، في خطوة أعمق، إلى التعرف أو التحليل، وهو عمل كفي في جزء كبير منه، وينبغي أن يستند إلى الخبرة وإلى المتخصصين الذين سيحددون الخلل الموجود في نظام مثل الانتخابات، الذي يؤدي إلى التزوير وعدم المشاركة. ويقوم هؤلاء المتخصصون بتشخيص وتحديد الأسباب وارتباطاتها وتوابعها.

ويتمثل العنصر الثالث في مقترحات الإصلاح التي ينبغي أن تُقدّم. وما ينبغي لما يُقدّم من أن يكون ملائماً للوضع الراهن. لا نستطيع مثلاً أن نطلب إصلاحات في بلد ما، ليس فيه نظام نيابي ولا تداول للسلطة، في قفزة قد لا يستطيعون القيام بها دفعة واحدة. فمن المهم أن يكون ما يُقدّم مناسباً لواقع الحال وللاستعداد وإمكانية التنفيذ. ويقع الجمهور العام (General Public) طبعاً في خلفية الناشطين والباحثين والإصلاحيين وجهات مكافحة.

٣ - أحمد سليم

بالنسبة إلى الجهات التي أشار إليها د. أحمد صقر عاشور، التي هي الجهات المستهدفة من هذا التقرير، هناك جهة مهمة سأفضل الكلام عليها قليلاً، وهي المؤسسات العامة والمؤسسات الخاصة التي يُرتكب فيها الفساد. فكما هو معروف، هناك ما يُسمّى فساد اقتناص الدولة (State Capture Corruption)، وفساد اقتناص المنظمات (Organization Capture Corruption). ومثلما كان يقول دانيال كوفمين، إن الفساد الأعظم هو فساد ممارسة النفوذ على إصدار القوانين واللوائح والأنظمة، بما يخدم مصالح شخصية ومصالح ذاتية وأموراً قصيرة الأمد، تستهدف خدمة قطاعات أو مجموعات معينة حتى داخل المنظمات. يجب إذن أن يستهدفهم هذا التقرير، لأنه من خلال خبرتي المحدودة في بعض الأحيان، نجد أن القيادات العليا في هذه المنظمات، سواء عامة أو خاصة أو أهلية، تعمل على مستوى الاستراتيجيات (Strategic Level)، وهي ربما لا تعلم بما يجري في القطاعات الصغيرة داخل هذه المؤسسات. قد لا يعلم رؤساء المؤسسات العامة والخاصة أحياناً بما يجري، بالرغم من كونهم هم من يختار القيادات، وبالتالي ربما يتم إعطاء الرؤساء دليل اختيار القيادات، الذي قد يذكر مثلاً أن على المرشح للمنصب أن يتمتع بتاريخ وإنجازات، لأنه أحياناً تتم الاستعانة بمتخصصين، وهم يختارون القيادات، فيختارونهم ربما على معايير عامة، أو معايير شخصية، أو معايير إعلامية، أو قد يتم اختيار شخص «ظريف ولذيذ ومجامل»... وهكذا. وبالتالي، أرى أن من المهم جداً أن نستهدف هذه الشركات والمؤسسات بهذه التقارير، ونعطيها ما يخدمها، مثل أن نقدّم معلومات عن كيفية اختيار القيادات، والموظفين... إلخ. أتحدّث هنا عن مضامين محددة، مثل خطة تحرك (Action Plan)، يمكن للناس استخدامها، بحيث تحدّ وتمنع جزءاً من هذا الفساد، فأنا أعتقد أن

جزءاً كبيراً من القيادات لا تعرف شيئاً عن فساد المؤسسات، وبالتالي من المفترض أن نوعي هذه القيادات، وبالذات القيادات العليا جداً، فبعض هذه القيادات مستواها رفيع، لكنها لا تعرف التفاصيل والممارسات الفاسدة وغير الأخلاقية وغير المنضبطة وغير القويمة التي تتم داخل هذه المؤسسات.

٤ - فيصل عورتاني

أنا أحب أن أثنّي على كلام د. أحمد صقر عاشور، وأقوم ببعض التعقيب على موضوع مأسسة المفهوم بشكل عام. أنا من الفريق الذي عمل على إعادة هيكلية مؤسسة الرئاسة في فلسطين بعد أن استلم الرئيس محمود عباس الرئاسة. في عهد الرئيس ياسر عرفات، وبحكم أهميته وحيثيته، وهو كان شخصية مهمة فعلاً، ولكن لم يكن هناك نظام مؤسساتي (System)، ولم تنعكس الأهمية الشخصية على تأسيس المؤسسة وتركيبها، وبالتالي، بعد رحيل الرئيس عرفات، فشل النظام بشكل سريع. عليه، أحب أن أن أقوم المنظمة العربية لمكافحة الفساد بمأسسة نفسها، وتعمل على إعادة إنتاج نفسها في دول عربية مختلفة، بالطريقة التي أفترحها، حيث إنني أعمل في موضوع الهيكل التنظيمي (Organizational Structure)، ويقوم اقتراحي على قيام دائرة متخصصة بالقياس، تأخذ المعلومات وتهضمها وتُخرج دراسات سياسية (Policy Papers)، وتكون بمثابة دائرة السياسات التي تنتج قضايا نوعية وتحلل مداخلات، كما تؤسس لدائرة إعلام، وظيفتها النشر والتشبيك مع جذور المجتمع كما مع الإعلاميين، فموضوع التشبيك مع الإعلاميين هو المفتاح لنجاح المنظمة.

كما يجب أن تؤسس المنظمة شيئاً اسمه دائرة التدريب في دول عربية مختلفة. ففي إمكان المنظمة العربية لمكافحة الفساد جلب العديد من أصحاب الكفاءات من الدوائر المختلفة، كي تدرّبهم، ثم يعودون إلى بلدانهم، لإعادة إنتاج هذه العملية بشكل قياسي (Standardization)، ومثل هذا العمل موجود في مؤسسات في أفريقيا وأوروبا ومناطق أخرى.

٥ - عصام عدوي

أنا أود فقط التعليق على ما تحدث عنه د. أحمد صقر عاشور، وبعد ذلك د. أحمد سليم، أي الجمهور المستهدف من هذا التقرير. تكلمنا على الناشطين،

والباحثين، والجمهور العام، والجمعيات... إلخ. وبعد ذلك، هناك فئة ثانية تتمثل في متخذي القرار الذي يمكن أن يكونوا من ضمن جمهورنا المستهدف. ولكن السؤال الذي أرفعه، هو هل ثمة تقرير يصدر ويقدر أن يستهدف كل هؤلاء، ويجذب انتباههم؟ هل سيكون تقريراً واحداً فقط، أو سيكون من الصعوبة أن نصدر تقريراً يجذب انتباه كل الناس؟ لأن كل واحد من الفئة هذه يجذبه شيء معين. الباحث تجذبه الأرقام، والجمهور العام تجذبه الكلمات أو الأمور التي على أرض الواقع، ومتخذ القرار تجذبه رسائل معينة. فأنا أخشى أن يكون هناك صعوبة في أن نصدر تقريراً يستهدف كل هؤلاء، وفي الوقت نفسه يحدث له رد فعل. سيبقى من الصعب، من وجهة نظري، جذب انتباه كل الناس من خلال تقرير واحد، وسنحتاج إلى عمل كبير.

النقطة التالية التي كنت أحب أن أتكلم فيها، هي أننا لا نريد أن نهمل الجزء الكيفي (Qualitative)، فأغلب التقارير تكون قائمة على الأرقام، ف هناك الكثير من الناس الذين يتخلون عن قراءة التقارير عندما يرونه مليئاً بالأرقام، ولكن الجزء الكيفي مهم لأنه كما يقال، «يُطْرَى» التقرير قليلاً، ويُعطي بعداً ثانياً، وأتمنى أن يتم إدخال البعد الكيفي على مؤشرنا. وقد أصبح الكيفي الآن علماً، فهناك المقابلات نصف المهيكلة (Semi Structure Interview)، ومناقشات مجموعات التركيز (Focus Group Discussions)، والمقابلات المعمّقة (In-depth Interviews)، والمراقبة المباشرة (Direct Observations)، وقد باتت هذه الأمور كلها علماً يمكن تكميته، من خلال موارد ثانوية (Secondary Resources).

٦ - محسن مرزوق

كل عمل من نوع الذي نريد القيام به لا بد من أن يكون وراءه خيار سياسي، فحتى الاختيارات العفوية، تكون لها نتائج سياسية.

لا بد لنا، استراتيجياً، من أن نوضح خيارنا السياسي، الذي سيوضح بدوره ماذا نريد من هذه التقارير: مثلاً، هل نريد فتح فضاءات للحوار بين مختلف الفاعلين من أجل مكافحة الفساد؟ بما فيها الحكومات؟ هل هدفنا الاكتفاء بالتشهير؟

خياراتنا السياسية ستحدد خياراتنا المنهجية. وفي هذا الإطار، أعتقد أنه من غير الحكمة أن يعمد تقريرنا مثلاً إلى محاولة ترتيب الدول بحسب

إنجازاتها. فأي ترتيب سيخضع لاعتبارات سياسية في المنبع أو في المصب.

الترتيبات الكمية قد تمنعنا من تسهيل الحوارات مع كل الفاعلين. طبعاً يجب ألا يكتم هذا الخيار أفواهنا عن المجاهرة بحقيقة ما نتوصل إليه من نتائج. ولكن هناك فرق بين أن تقول لحكومة «أنت مخطئة»، وأن تقول لها «أنت الأسوأ». إن عدم التركيز على الجانب الكمي له إذن أسباب منهجية وسياسية.

وأهم ما نريد الوصول إليه، أن يكون تقريرنا مادة لحوارات وطنية من أجل وضع استراتيجيات محلية لمكافحة الفساد.

٧ - عزمي الشعبي

بداية، أميز بين مجموعتين من القضايا التي نوقشت، حتى لا يحصل خلط. فثمة مجموعة مقترحات جاءت في سياق بلورة برنامج شامل للمنطقة العربية لمكافحة الفساد، وهنا جرى الكثير من النقاش، وقد أغنى د. أحمد جزءاً كبيراً منه، وهو في رأبي يبقى داعماً للموضوع المشترك بين المنظمة العربية لمكافحة الفساد، والمؤسسة العربية للديمقراطية. ما أنيطت بنا مناقشته، هو ما سمّاه د. أحمد برنامجاً، كان يمكن أن يُسمى مشروعاً، ولكن بما أنه مشروع دائم وطويل... إلخ، يمكن أن يُعدّ برنامجاً، أي أنه لكونه مستمراً، يمكن أن يكون برنامجاً في ضمن مجموعة برامج المنظمة. هذا البرنامج، على أهميته، ليس أكاديمياً، وليس لإغناء المكتبات العربية.

فلذلك، أنا مع المنهج الموجه نحو الأهداف التي نريدها، منطلقين طبعاً من خلفية واضحة لمفهوم الفساد ومخاطره وأشكاله، فأنا لست مع أن نتفرع كثيراً في الموضوع. فنحن نبحث في تقرير يستند إلى المؤشر كأداة أساسية في تحضيره، والمؤشر بالتأكيد ليس الأداة الوحيدة، هو أداة رئيسية في إعداد التقرير. أما في ما يخص التقارير المحلية، فهي تُستخدم في مكانين: عندما نتحدث عن بعض النتائج الجيدة يمكن نختار أطر (Boxes) جيدة من معظم الأقطار، وسنجد نماذج جيدة في الغالب. وعندما نتكلم على ظواهر سلبية، نستعين بما قمنا به مع منظمة الشفافية الدولية في أكثر من تقرير، وهو أن ندمج ما بين ما يصدر محلياً كنماذج ودراسات وقائع... إلخ، لإغناء التوجه العام الذي في التقرير.

نقطة أخرى أود الحديث عنها، هي أن العمل لا بد من أن يكون له رصد، أي أن يكون هناك من يقوم بالتوجيه (Steering) بشكل تام وشامل، ويكون معه فريق عمل. في منظمة الشفافية الدولية، تتحرك الأوراق بشكل سريع، ما دام الذي يمسك بالتوجيه ممسكاً بالموضوع بشكل تام، ويوجه الأسئلة التي يريدتها، ويجمع الإجابات بعد ذلك لمن توجه إليه هذه التقارير. هذا النوع من التقرير هو في الأساس صانع سياسات (Policy Maker)، إذا كان المقصود التأثير والتغيير على مستويات مختلفة.

أهم ما في الموضوع نقطتان: الأولى هي أن هذا النوع من التقارير يجب أن يحتوي على ملخص تنفيذي، وأن يكون أيضاً مترجماً. فنحن عندما نصدر التقرير، نتلقى في اليوم التالي اتصالات من السفارات والقنصليات، تطلب منا ملخصاً تنفيذياً. كما إن التقرير يُعدُّ بطريقة التبويب، التي تأخذ في الاعتبار أن هناك أناساً لن يقرأوا التقرير كاملاً، بل سيختارون أبواباً معينة. كما يمكن أن يكون هناك عملية إدارة للتبويب، بحيث يمكن الاستفادة من الأبواب منفصلة، فطلبة الدراسات قد يرغبون في أن يأخذوا هذا الباب أو ذاك، وكذلك البرلمانيون... النقطة الثانية هي أنني لست مع بيروقراطية المؤسسة التي تكلم عليها فيصل بالنسبة إلى هذا التقرير، فأنا مع فريق عمل يمكن أن يتغير، بعد العامين الأولين، يتغير نصف الفريق، بعدها يتغير ثلاثة أرباع أعضائه... وهكذا، بحسب الموضوع، فأحياناً يمكن أن تقوم بالاستعانة من مصادر خارجية (Outsourcing) لبعض القضايا، يعني أن يختار الفريق د. علي بدران ليعمل على الموضوع الفلاني، أو د. علي الصاوي، أو فلان، كل بحسب مؤهلاته. كما يمكن للفريق أن يحكم في القضايا، يرسل إليه التقرير، تتم مراجعة جزء منه، ويضيفون إليه ما يُسمى بالمدخل (Input).

هكذا، بات الموضوع أكثر وضوحاً، إننا نتكلم على فريق مركزه في المنظمة العربية لمكافحة الفساد في بيروت، هدفه واضح، وهو العمل في الأشهر الستة أو السبعة الأولى على المؤشر، ثم بعد ذلك إعداد التقرير. بالتأكيد، يجب أن يخضع التقرير، بعد أن يجهز، لعملية توظيف من كل الأطراف، ولكن المنظمة معينة بتوظيف هذا في ورشة إقليمية قي مؤتمر صحفي كبير، لأن لها أهدافاً تتعلق بمكافحة الفساد، وليست فقط مؤسسة أكاديمية.

٨ - أحمد صقر عاشور

أنا أود أن أثنى على ما ذكره د. عزمي الشعيبي، وأود أن أضيف إليه أن الملخص التنفيذي ليس وحده ما يترجم إلى الإنكليزية، وإنما يكون للتقرير إصدار باللغة العربية، يلحقه إصدار باللغة بالإنكليزية. لأن المطلوب هو أن تشرك العالم في إنتاجك المعرفي، وأن تقدم له ما خلصت إليه. وبالتالي، صحيح أنه ليس موجهاً في الأصل إلى المؤسسات الدولية، أو إلى الأطراف الخارجية، لكن لغة الإنترنت ولغة شبكات المعرفة الآن في العالم هي اللغة الإنكليزية. وبالتالي، لا بد من أن يصدر إصدار باللغة العربية، ويا حبذا إذا أمكن في التوقيت نفسه أن يصدر إصدار آخر باللغة الإنكليزية، ويمثل ذلك حلاً، مع العلم أن التقارير النظرية التي أسهمت فيها، ومنها مثلاً تقرير التنمية البشرية المصري (Egypt Human Development Report)، كانت تُصَدَّر باللغتين معاً. طبعاً يحتاج الأمر إلى تحديد اللغة السهلة التي تستخدمها مجموعات الباحثين، ويستخدمها معدو التقارير الجزئية، بشرط وجود إمكانيات الترجمة والتعريب.

٩ - عبد الله عبد الله

في الإطار نفسه الذي ذكره أ. محسن مرزوق، يمكن أن نستخدم هذا التقرير مستقبلاً في صياغة سياسة لمكافحة الفساد، أو في مساعدة الأجهزة الحكومية على ذلك. وهذا أيضاً ما نصت عليه اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، إذ يجب أن يكون من شأن هذه السياسة أن تشجع مشاركة المجتمع المدني بكافة أطرافه في عملية مكافحة الفساد. من ناحية أخرى، إذا كان التقرير مستنداً إلى دراسات وطنية، وأن الدراسات الوطنية، وهذا اقتراح، عندما تُعد، يمكن أن تُعقد حولها مجموعات تركيز، تضيف إسهاماتها إلى هذه الدراسات، فتتكوّن بعض الملاحظات من الخبراء الوطنيين أيضاً، وهذا يعزز التقرير الإقليمي.

١٠ - عماد الشيخ داوود

أنا أريد أن أعطي رأيي كمتلقٍ، وأبدأ من حيث انتهى د. عزمي ود. عاشور. نحن تحدثنا كثيراً عن الخصوصية، وأنا من خلال إعداد دراسة عن

الفساد خلال العام ١٩٩٩، برزت لدي مشكلة كبيرة في العراق، تكمن في خلو المكتبة العراقية آنذاك من مصادر عن الموضوع، فاضطرت إلى شد الرحال براً إلى مصر في حينها. هذه المشكلة تجابهنا في أغلب الأقطار العربية، لا سيما في انخفاض عدد المصادر الأكاديمية عن الموضوع، فكتاب الأيادي السود لنجاح واكيم اضطرت إلى شرائه بـ ٢٥ ديناراً أردنياً، وقد وضعه صاحب «الكشك» الذي باعني إياه في وسط البلد في عمّان في أربعة أكياس، فقد كان يخاف لأن الكتاب غير مُوزّع، وهو تحت طائلة المنع في الكثير من الأقطار العربية. النقطة الجوهرية التي أبتغي إثارتها من وراء هذا السرد، أننا في الوطن العربي نشكو من ضعف المراجع بلغتنا الأم، (بالمنع الرسمي، أو بقلّة النتاج)، هذا فضلاً على أن ثقافتنا في اللغات الحية مختلفة. فالمغرب العربي يوصف بأنه صاحب ثقافة فرانكوفونية، وفي مصر والأردن ودول الخليج العربي اليوم، تهتم المدرسة إلى حد بعيد باللغة الإنكليزية، أكثر من العربية في بعض الأحيان، حتى باتت بعض الكتابات تعالج موضوع الثقافة الوافدة عبر المدارس الأجنبية، وآثارها في العربية. أما في العراق، فالجيل الحالي هو من مخرجات نظام التعريب، الأمر الذي يحتاج إلى المزيد من الاهتمام في مراعاة توفير المصادر بلغتنا الأم (القاسم المشترك الذي يجمعنا مهما تعددت ثقافتنا الفرعية، أو اللغات الحية التي نتقنها) لا سيما التقارير الدولية، وقد تحدثت مطولاً حول هذا الأمر مع أ. أروى لأهميته. فلا برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR) راعاه لنا، ولا منظمة الشفافية الدولية أخذته على محمل الجد. حيث إن الأول ما زال ينشر العنوان باللغة العربية على موقعه الإلكتروني، وعندما تعود إلى أصل الورقة تجدها بلغة أجنبية، وهي الحالة التي تجاهلت خصوصيتنا الثقافية وحق المواطن العربي في قراءة النتاج العالمي بلسانه. نحن نتحدث عن تقرير عربي يصدر باللغة الإنكليزية، حتى يطلع العالم عليه بلغتين، ولم نتحدث عن تقرير دولي يصدر باللغة الإنكليزية لم يتمكن من استيعابه وفهمه المتلقي العربي غير المتقن للغة الإنكليزية. فالمفروض على الأقل، مثلما يفعل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي يصدر ملخصاً لتقارير التنمية الإنسانية باللغة العربية، وأحياناً يصدر التقرير بكليته بنسخة عربية، أن تحذو المنظمات المعنية بدراسات الحوكمة والفساد الحذو نفسه. وحبذا أن تكون هنالك ملخصات وافية شافية غير مقتصرة على بضع وريقات لتقرير منظمة الشفافية الدولية، وبعض التقارير الأخرى، حتى يتمكن الطالب العربي والدارس العربي من أن

يطلع عليها بلغته، وأن نحرص على الفائدة من المعلومة في تطوير قدرات الجميع وليس نخبة ضئيلة العدد.

الأمر الآخر، نحن من خلال الخبرة المتولدة لدينا من المؤتمر الذي أقامه مركز دراسات الوحدة العربية، وانبثقت عنه المنظمة التي يضمنا رحابها العامر في هذا الاجتماع، كانت هناك أوراق قطرية مقدمة حول موضوعه الفساد، لكن قسماً كبيراً منها درس جوانب ضيقة، وترك العديد من الجوانب الأخرى. لذلك، حبذا لو استطاع الباحثون، أو على الأقل باحث واحد من كل قطر، كتابة ورقة شاملة تُعرض على مجموعة من الخبراء المحليين والإقليميين تختارهم المنظمة، من أجل أن تخضع للنقاش والتعديل، ثم تُعاد إلى الباحث حتى يعدلها في ضوء الآراء، ليصار في خاتمة المطاف إلى اعتمادها من قبل المنظمة، لتكون غنية وثرية ويمكن الاستناد إليها في استقاء المعلومة للمؤشر المزمع إقامته.

النقطة الأخيرة، بالنسبة إلى مؤشرات المنظمات الدولية، أشير إلى مؤشر البنك الدولي، وإمكانية الأطلاع على كيفية استقائه للمعلومة. أنا أعتقد، ومن خلال حديث أ. محسن مرزوق، أن هذه المؤشرات وطرق الوصول إليها هي مثل إتقان الصناعة، لا تعطينا إياه الجهات الحائزة بسهولة، وهنا سنواجه مشكلة، ما يعني أننا يجب أن نعمل ونركز الجهود على أن نُصدر نحن تقريرنا العربي من خلال واقعنا العربي، ومن خلال دراسات قيمة كما أشرت إليها سلفاً، لا تغفل بالطبع استخدام لغة الأرقام.

١١ - بشر فارس

هناك ملاحظة هامة تتعلق بما طرحه د. أحمد عاشور ضمن ورقة البحث التي قدمها في مستهل الحلقة النقاشية، حول ضرورة إطلاق برنامج بحثي يهدف إلى تأسيس مرجعية عربية موحدة لقياس الفساد في أقطارنا العربية تتمتع بالمصداقية، وما تم اقتراحه تحديداً من قبل الأخ أ. محسن مرزوق، حول ضرورة تشكيل فريق عمل لوضع تقرير عن حالة الفساد في أقطار عربية مختارة، كبدائية يجري التوسع فيها لاحقاً لتشمل الإصدارات اللاحقة معظم الأقطار العربية الأخرى، وذلك ضمن فترة زمنية وأهداف محددة يجري الاتفاق عليها ضمن إطار مفهومي لتنفيذ هذه المهمة.

ما أريد تأكيده ضمن هذا السياق، هو الطبيعة التكاملية للطروحات المشار إليها أعلاه.

فالبرنامج البحثي المقترح يجب أن يهدف بصورة أساسية إلى تأسيس مرجعية عربية موحدة لقياس الفساد، تستند قدر الإمكان إلى معايير موضوعية تحاول إضفاء أبعاد كمية على المؤشرات التي يجري تطويرها، بما يكسبها الحد الأدنى المقبول من المصداقية العلمية التي تمكن فريق العمل المولج بمهمة إصدار التقرير عن حالة الفساد في الأقطار العربية من استخدامها، دون أية تحفظات تؤثر في مصداقية المنهجية المعتمدة للقياس.

كما يتيح إطلاق البرنامج البحثي الفرصة لنا لإجراء دراسات تفصيلية ذات طبيعة نوعية، تسلط الضوء على جوانب مهمة من المشتركات لظاهرة الفساد في أقطارنا العربية، التي ستشكل مداخلات إضافية يجري استخدامها في الإصدار المتعلق بحالة الفساد في الأقطار العربية.

ختاماً، أرى أن اقتراح أ. محسن مرزوق يتيح الفرصة لنا لتحقيق ما تمت الإشارة إليه أعلاه، من خلال المباشرة بتطوير إطار مفهومي (Conceptual Framework)، يتضمن تحديد أهداف ومنهجية عمل الفريق المشار إليه أعلاه.

١٢ - صلاح الشمري

أنا أود أن أضيف إلى الكلام الذي قيل في النهاية. لنفترض أن هذا هو التقرير النهائي الذي هو مؤشر مدركات الإصلاح الموجود عندكم، فقد لاحظت، وسمعنا من د. عزمي ملاحظات، وأمس سمعنا من أ. أحمد سليم، ما مفاده أنه لماذا لا نجتهد ومنتقد هذا العمل بطريقة توائم التقرير العربي؟ بحيث نفتح المجال لإصدار التقرير نفسه بعد عام من الآن. لماذا لا يكون هذا التقرير أو التجربة الفلسطينية مثلاً مجال بحثكم في فترة من الآن إلى شهر تشرين الثاني/نوفمبر، وقت إعداد هذا التقرير، بحيث تضيفون إليه ما تعتقدون أنه سيكون مفيداً للتقرير العربي، بحيث يكون هذا بمثابة دراسة تجريبية (Pilot Study)، نبدأ فيها الآن، بدلاً من أن ننتظر ونضع منهجية، أمامنا التجربة الكويتية والتجربة الفلسطينية، وقد أشرتم إليهما مشكورين. لماذا لا نبدأ الآن بالانتقاد فنياً وإعلامياً وأكاديمياً ومعرفياً، وفي كل الجوانب،

بحيث تصبحون مشاركين معنا في الكويت في إعداد التقرير الثالث؟ ومن خلال هذه التجربة، تطور تقريرنا العربي.

كما أود أن أعلق من ناحية عملية على قضية التوازي في خطين، البناء الاستراتيجي والبناء العملي، فنحن كعاملين على الأرض، لدينا الكثير من العمل، ونحاول دائماً أن نكسب وقتاً، فحتى العامان اللذان تحدثتم عنهما، أنا أراهما وقتاً طويلاً، خصوصاً أن هناك جهوداً كبيرة في منظمات أخرى. الفكرة كلها هي اختصار الوقت أكثر من تغير السياسة.

١٣ - أحمد سليم

ما أشار إليه د. صلاح كلام مهم، لأنه يقصد أن المفروض في التقرير العربي أن يتم تفادي أية ملاحظات فنية، ويقصد التحسين والتطوير في الأعمال التي تمت على مستوى الأقطار العربية، أي أن توضع أهم الجوانب التي تحتاج إلى تطوير، ويكون هناك تنسيق مع منظمة «أمان» أو غيرها، فيحسنون تقريرهم، ويكون هذا جزءاً من تقريرنا، وأنا أعتقد أن هذا شيء جيد، لأن تقديم التقارير العلمية والمعرفية هذه مسألة تراكمية في المقام الأول.

١٤ - عزمي الشعبي

أنا فقط أود أن أخبركم عن تجربة العمل المشترك العربي المتعثرة، وأنا لست متحمساً لصدور التقارير الوطنية. مثلاً، تقرير مصر داخل التقرير العربي، لأن هذا يجعل إخواننا في مصر ينظرون إلى التقرير (وقد اخترت مصر كنموذج) على أنه تدخل خارجي، وعلى أنه ليس منتجاً محلياً، ويأخذون موقفاً مضاداً لا أعرف لماذا. لكن هذه التجربة التي تعودنا عليها، جربناها عدة مرات، عندما يصدر تقرير فلسطيني داخل فلسطين ويُناقش في فلسطين، فلا مشكلة، وتبقى المشكلة محصورة بين من يؤيده، ومن يعارضه... إلخ. ولكن عندما يصدر من خارج البلد، يكثر معارضوه، لن يتقبلوا مثلاً أن تتحدث عن الفساد الفلسطيني في بيروت، فتجد نفسك غير قادر على استخدام النتائج عملياً.

لذلك، يجب أن تترك التقارير الوطنية لكل بلد في بلده من حيث

الكم، من حيث شكل التقرير، من حيث التقرير كتقرير، لكن يجب أن نوظف هذه التقارير في التقرير العربي، ولذلك فضلت أن نقتبس نماذج، وأن يتم تطوير بعض الصفحات التي تؤخذ كنماذج من بعض الكتب. أحضر الهدف كنموذج، وليس باعتبارك طرفاً، إنما تضعه كنموذج. فلذلك، أعود لأقول إن فكرة المؤشر هي من أجل أن تساعدنا في إعداد تقرير عربي متجانس، بحيث يعتمد هذا المؤشر بعد الاتفاق عليه، ويطلب من جهات محددة في كل بلد عربي شريكة معك، أو تكون قد وُظفت، يُطلب منها تعبئة هذه الاستمارة في كل بلد، ويمكن أن نعطيهم حق استخدام المؤشر في كتابة تقريرهم. ويجب أن تأتي النتائج إلى مطبخ واحد، إلى مجموعة عمل وفريق واحد، وعقل جماعي يحلل، ثم يبدأ النقاش في فريق العمل للوصول إلى التحليل والاستخلاص والنتائج، ثم يمكن أن تعود لتعرض على مجموعة قبل صياغتها بشكل نهائي.

١٥ - أحمد سليم

أنا أود أن أعلق على كلام د. عزمي. عندما سيكتب تقرير عمل في دولة عربية أو حول مبادرات قطرية، يجب فقط أن نقول إن بعض الجوانب بحاجة إلى تحسين، وإن من المفترض أن نأخذها في اعتبارنا في أقطارنا العربية. ولا نود أن نسّمى ما نقوم به تقييماً للدراسات القطرية، والفكرة هي كيف نحسّن عملنا، فنحن ننتقد مؤشر مدركات الفساد. نعتبر إذن أن هذا التقرير سيراعي بعض الجوانب التي لم تلقَ اهتماماً كبيراً في المبادرات القطرية كذا وكذا. هذا هو الهدف من هذا الأمر، لأجل أن نطور ونحسّن، لأن التطوير والتحسين مطلب أساسي من أجل الجودة.

من الطبيعي أن هذا التقرير يجب أن تكون له مجموعة من المحكمين، فالاستراتيجية الخاصة بالمشروع يجب أن تتضمن التجانس، وتضمن الموضوعية، وتضمن المصدقية لأنه لا ينفع أن أكتب تقريراً وأضعه في تقرير عربي، دون أن ينظر أحد فيه ويسألني ويناقشني عن المعايير التي استندت إليها، والناس الذين تعاملت معهم، وإلا سيكون مثل كل الدراسات التي هي غير منضبطة، وغير محكمة، وستوجه إليه انتقادات كثيرة، وسيفقد حتى تأثيره في المستوى السياسي والإعلامي، وفي متخذ القرار وصانع السياسات... إلخ.

١٦ - أحمد صقر عاشور

ما يقوله د. أحمد سليم من الممكن الإضافة إليه، فلا بد من وجود مراجعين (Reviewers)، إضافة إلى الذين يكتبون ويحرون ويقدمون. فهناك حاجة إلى وجود طاقم من المراجعين لضبط جودة العمل، أو سمّهم محكمين أو قارئين (Readers) من أجل جودة العمل، والوصول إلى أرقى مستوى مهني وبالمعايير العالمية. فالبيانات يجب أن تكون مدققة، والتحليل يكون موثقاً، إذا كان هناك استخدام لمراجع... أي أن كل متطلبات العلم المهني المنضبط ذي الجودة العالية يجب أن تكون متوفرة.

١٧ - صلاح الشمري

ربما يكون د. عزمي أخطأ، وأعتقد أن إفادة أستاذي د. أحمد سليم وأحمد عاشور أنت بالمعنى، هي دعوة إلى التحكيم، دعوة إلى تحكيم هذه الدراسة، بحيث إنها تخرج بشكل أرقى مما هي عليه، بالموصفات العالمية التي تفضلت بها، وأيضاً عندما نصل إلى مرحلة التقرير العربي تكون جاهزة حتى تدخل في التقرير العربي.

١٨ - محسن مرزوق

في الموضوع نفسه، أحب أن أؤكد نقطة مهمة، هي ضرورة تكامل واستفادة عملنا من المنجزات الحاصلة على مستوى البلدان العربية. أنا أدعو كل من هو حول هذه الطاولة إلى أن يقدم المناهج التي استعملها في منظمته لفريق العمل المقبل الذي سنشكله؟ مثلاً، أنا رأيت أن الاستمارة التي اعتمدها في فلسطين والكويت مهمة جداً، وقد يكون الاستبيان العربي الذي سنطوره قائماً على دراسة تلك الاستمارة وتطويرها.

خبرات العمل المنجز يجب تجميعها لتقدم لهذا الفريق المنهجي الذي سيعدّ لنا المقاربة المنهجية، فيستفاد منها ويقع تطويرها. فليس بالضرورة أن نُعدّ لائحة استبيان من الصفر. فلنبدأ من الآن بتجميع المناهج الموجودة عن طريق البريد الإلكتروني مثلاً، وأنا أدعو د. خياط إلى تشكيل مجموعة إلكترونية (E-group)، تضمّ كل الشخصيات الموجودة حول الطاولة، نواصل من خلالها هذا النقاش والتداول والتبادل ابتداء من غد، فكل من عنده منهج يقترحه

على الجميع، وكل من عنده استمارة يضعها في المجموعة الإلكترونية، ويدور نقاش حولها، ويحصل تبادل، ونحن نستطيع استضافة هذا الحوار على موقعنا الإلكتروني.

١٩ - فيصل عورتاني

أنا مررت في تجربة مماثلة تتعلق بموضوع المشاركة السياسية، التي أجريناها مع مركز الدراسات الاستراتيجية، ومع أربعة مراكز عربية أخرى، الفكرة هي نفسها تقريباً، وكانت الإشكالية التي حدثت معنا، أننا عندما أقررنا الاستمارة، وبدأنا نستخدمها، وأنا كنت المسؤول الفني عن المسح الذي أجريناه في خمس دول، وكنا قد بدأنا نصدر النتائج، وقمنا بما يشبه إلغاء التمييز (Desegregation) في النتائج على مستوى الدول العربية، كان لا بد من أن تحصل مقارنة في النتائج، فأجرينا مقارنات بين الدول، وحدثت مشاكل بعد ذلك، هناك من احتج. وقد اقترح استكمال هذه العملية، والنظر إلى المنطقة العربية بشكل عام كوحدة واحدة، وعند إجراء مسح مثلاً، نصدر النتائج على مستوى المنطقة العربية فقط، ونقول إن هناك إشكالية في هذا الإطار، وبتفادي موضوع التحليل المقارن، لأن عملية تعزيز وتشجيع مناهضة الفساد التي تقوم بها المنظمة العربية لمكافحة للفساد، تتوجه إلى كل الوطن العربي، مما يؤدي، كما يقال، إلى أن «تضيع الطاسة».

٢٠ - يحيى الحكيم

بدأت في الحقيقة بالاهتمام بالموضوع الذي اجتمعنا اليوم لأجله، في العام ١٩٦٢، أيام الرئيس فؤاد شهاب رحمه الله، الذي أتى إلى سدة الحكم بعد الثورة الأولى في لبنان والحرب الأهلية، وقد وجد يومها أن الفساد في الحكومة اللبنانية كان شيئاً لا يوصف، فقال إن الأفضل أن نقوم بوضع نوع من الدراسة، لنعرف المشاكل التي نعانيها. نصحه الجنرال ديغول، رئيس الجمهورية الفرنسية آنذاك، بفريق عمل فرنسي، بما أن فرنسا كانت الدولة المنتدبة على لبنان بين عامي ١٩٢٠ و١٩٤٦، فجاء راهب يسوعي اسمه الأب لو بربيه على رأس فريق عمل متخصص. كان فريق عمله بعثة «إرفد»، التي وضعت الدراسة الوحيدة عن الإصلاح والتنمية في لبنان لتنظيم الإدارة اللبنانية ومعرفة آفاق الاقتصاد اللبناني. انتهى عمل الفريق هذا عام ١٩٦٤،

وبما أنه لم يُجَدِّد للرئيس شهاب بعد العام ١٩٦٤، طُوِّيت صفحة الإصلاح في لبنان مع انتهاء ولايته. وقد كان لي الحظ في أن أعمل في بعثة «إرفد» بين عامي ١٩٦٢ و١٩٦٤، ودائماً أعود إلى النقاط التي أُثِّرت في هذا التقرير. وبعد ذلك، كان لي الشرف في أن أمثل لبنان في جامعة الدول العربية في الاتحاد العربي للسياسة، ومرت عليّ، دون مبالغة، ليس مئات التقارير، بل الآلاف منها، حتى أصبح عندي مشكلة في مكتبتي اليوم، ما يقارب ٣٠ ألف تقرير في مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية عن المواضيع الإنمائية. المؤسف دائماً أننا نقع في الورطة نفسها في كل اجتماع، في كل الندوات التي حضرتها، أكان على صعيد المنظمات الدولية، أم المنظمات الإقليمية، أم المحلية، نخرج بقرارات همأيونية، ولا يمضي عليها عام أو عامان، إلا ويطيها النسيان. أنفق البنك الدولي بين عامي ١٩٩٣ و٢٠٠٣ في لبنان ٤٥٤ مليون دولار على دراسات لإنماء الاقتصاد اللبناني والإدارة اللبنانية، وأنفق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ما يقارب ٢٠٠ مليون، وأنفق الصندوق العربي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ما يقارب ٦٠ مليوناً، وقد فاق مجموع ما تمّ إنفاقه ٧٥٠ مليون دولار. كنت في وزارة التنمية الإدارية، التي كان اسمها مكتب وزير الدولة للإصلاح الإداري، وقد غير أحد الوزراء الاسم بالعربية من إصلاح إلى تنمية، ولكنه بقي «إصلاح» في الإنكليزية، إذ إننا إذا ترجمنا اسم الوزارة (مع كلمة إصلاح) إلى الإنكليزية تكون «Omsar»، أما إذا تمّ تبديل الإصلاح إلى تنمية (Development)، يصبح اسم الوزارة «Omsad»، وبما أن الوزير كان من آل سعد، كانت ستصير مثل «أم سعد». إذن، طلب الوزير سعد من فريق عمل في وزارة التنمية الإدارية في مكتبه، أن يقوم بسبر محفوظات الدولة اللبنانية، التي لم تعرف ما هي الدراسات الموجودة في مختلف القطاعات، فأمضوا عامين، دخلوا إلى جميع أرشيفات الدولة اللبنانية، ولم يتمكنوا من الحصول إلا على ٤٢٥٠ تقريراً. تقديري أن عدد التقارير هذه يتجاوز ١٧ ألفاً، ولكنها ضاعت في متاهات وغياب ودهاليز الوزارات والإدارات العامة. لدينا مثلاً حوالي ٥٠ تقريراً عن الزراعة في لبنان من الأمم المتحدة، من البنك الدولي، من شركات خاصة، من شركات عامة، من الاتحاد الأوروبي. أنا آمل اليوم، ألا ينتهي العمل الذي سنقوم به في دهاليز الإدارات العامة والخاصة والأكاديمية، إذ لا يمكن أن أصف الأعداد الهائلة من التقارير التي وضعت عن الفساد، وعن الشفافية،

وعن الإصلاح، وعن التنمية، ولم يراجعها أحد، ولم يناقشها أحد.

يقول د. عزمي: «نراجع ما قمنا به». في الحقيقة، من كثرة ما لدينا من تقارير، لا أحد يراجع شيئاً منذ عامين، وقد أتى إلى وزارة التنمية الإدارية ٣٣ وكيل وزارة من العراق، وقالوا لنا إن الحكم الأمريكي هناك جاء بمئات الخبراء، وسألوا كم يكلف أهم تقرير عندكم أو دراسة، فأجيبوا بأن الكلفة هي بين ٢٠ و ٣٠ مليوناً، وقد أعطاهم الاتحاد الأوروبي ٣٨ مليون يورو، صُرفت على أشياء مضحكة مع كل أسف، وضاعت في دهاليز الوزارة. قال لي أحدهم: «أقل تقرير في العراق كلفنا ٣٠٠ مليون دولار، ولم نرَ أيّاً منها»، هذا وكيل وزارة يتكلم، يتكلم بلسان حال ٣٣ وكيل وزارة. أنا ذهبت إلى مصر، وإلى ليبيا، وإلى المغرب، وإلى تونس، وإلى الخليج، آلاف التقارير التي وُضعت ضاعت في دهاليز المؤسسات العامة والخاصة، وقد أتيت، وكان لي شرف المشاركة في ما انتهت إليه آلاف، إذا لم نقل ملايين التقارير في الوطن العربي، لأنني من هذه الأمة، وأمل في قيام هذه الأمة، ولكن الأمر صعب بوجود من هم على رؤوس دولنا، مع كل أسف، وأخجل أن أقول هذا الكلام، وأنا لا أريد أن تنتهي دراساتنا والاقتراحات التي نطلبها الآن، إلى ما انتهت إليه باقي الدراسات والتقارير.

٢١ - عامر خياط

شكراً أ. يحيى الحكيم. وفيما ذكرت، أمور نحن في المنظمة منتبهون إليها تماماً. قد نتميز في المنظمة، وكذلك الأمر، في اعتقادي، في المؤسسة، بأمرين:

الأول أنه ليس لدينا دهاليز لحفظ «ملفاتنا» كي تموت القضايا التي نحن بصدد متابعتها. فمكاتبتنا بسيطة ومختصرة، بما يتوجب الاستفادة الكفوءة منها. حتى إن الحفظ لدينا هو إلكتروني، بمعنى أنه ليس لدينا أوراق وملفات تحفظ في أدراج وخزائن. التقارير والدراسات التي نصدرها هي لأغراض معينة، ويتم تداولها ومتابعتها مع الإدارات والهيئات المعنية إلى حين استنفاد الغاية التي من أجلها تم إعدادها.

الأمر الثاني أنه ليست لدينا في المنظمة موازنات مالية ضخمة. واقع الحال أننا نعاني شحاً في التمويل. لا يوجد لدينا مصادر السرور والابتهاج التي تأتي عن طريق المعونات التي تقدمها الحكومات الأجنبية لبعض الهيئات

والحكومات العربية. مصادر تمويلنا مغلقة، ونعاني قيوداً تتعلق بمصادر الأموال والإعانات التي نتلقاها. ثمة قيود حقيقية، على المستوى الحكومي، وعلى المستوى الشخصي. تعليقي هذا فقط لطمأنة أ. حكيم إلى أنه ليس لدينا خبايا ودهاليز «تُحفظ فيها التقارير» سدى.

٢٢ - أحمد صقر عاشور

تعقيب سريع على ما قاله د. يحيى حكيم. ينبغي ألا نتوهم أن البرنامج والتقارير التي ستصدر سيتم من خلالها مكافحة الفساد. فنحن نعلم أن ظاهرة الفساد زاهرة ومتغلغلة وقوية، وأن آليات ومؤسسات وجماعات الإصلاح ضعيفة. نحن نقدم محاولة من خلال هذا التقرير، ويعني ذلك أنها محاولة لإخراج حالة الركود، وتقوية حراك (Momentum) الإصلاح، وحراك الوعي، وتوجيهه إلى أولويات ومجالات ينبغي أن يتحرك لها الناشطون وصانعو السياسات، ومن المهم عدم المبالغة في هذا الأثر النهائي.

٢٣ - عامر خياط

شكراً، في نهاية هذه الحلقة النقاشية، أشكر حضوركم، وأرجو أن تعتبروا أنفسكم النواة لهذا العمل المتميز والطموح والجريء في الوقت نفسه، وأتمنى استمرار مشاركتكم فيه. كما أود أن أخص بالشكر د. أحمد صقر عاشور، وقد عودنا دوماً، ومنذ تأسيس المنظمة إلى اليوم، على مساندته ومشاركته في أغلب نشاطاتنا، والحقيقة أنه أحد الأعمدة التي نستند إليها دائماً ودوماً.

كما أود أن أخص بالشكر المؤسسة العربية للديمقراطية، بشخص الأمين العام الذي نعتز بحضوره معنا أ. محسن مرزوق، وهذه بداية لمشاركة وحلف استراتيجي بيننا وبينهم، نتوصل من خلاله إن شاء الله إلى تحقيق الأهداف التي رسمناها خلال هذين اليومين اللذين التقينا فيهما. وشكراً وإلى اللقاء.

فهرس

الأمم المتحدة: ١١، ١٤، ٢٨، ٣١، ٤٣، ٤٧،
٦٥، ٧٣، ٧٨، ٨٣-٨٤، ٨٦، ٩٩،
١١٢-١١٤، ١١٨-١١٩، ١٤٢، ١٦٧،
١٧١، ١٨٢، ١٨٤، ١٩٠، ١٩٢، ١٩٤،
٢٠٨-٢١٦،

- الجمعية العامة: ٨٦

الإففاق على التعليم: ٥٦

الإففاق على الصحة: ٥٦

إنماء الإدارة اللبنانية: ٢١٥-٢١٦

إنماء الاقتصاد اللبناني: ٢١٦

أنماط الفساد: ١٠، ٣٥، ٤٠، ٥٥، ٦٤، ١٠٤
الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان
(فلسطين): ١٤، ٦٧، ١٣٩، ١٦٣-
١٦٤، ١٨٧-١٨٨، ١٩٩، ٢١٢

- ب -

بدران، علي: ٢٠٧

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP): ٣١،
٦٥، ٨٦، ١١٢، ١١٤، ١١٨-١١٩،
١٦٧، ١٩٠، ١٩٤، ٢٠٩، ٢١٦

- برنامج إدارة الحكم في الدول العربية:

٣١، ٥٦، ١١٢، ٢٠٩

- مركز أوسلو للحكومة: ١١٤

برنامج الشفافية و مكافحة الفساد (مصر): ١٠٩

برنامج المجتمع المدني العراقي: ١٠٨

بشارة، عزمي: ٢٣

بعثة «إرفد» إلى لبنان (١٩٦١): ٢١٥-٢١٦

البنك الدولي: ١٣، ١٨، ٣١-٣٢، ٤٨، ٥٦-

٥٩، ٦١-٦٢، ٦٥-٦٦، ١٠١-١٠٤،

١١١، ١٢٠-١٢٣، ١٢٥-١٢٦، ١٢٨،

١٦٨، ١٨١، ٢١٠، ٢١٦

- أ -

الأبعاد الإدراكية لقياس الفساد: ٧، ٩، ١٩

الأبعاد الكمية لقياس الفساد: ٨-٩، ١٨-١٩،

٧٧، ١٥١، ٢١١

الاتحاد الأوروبي: ٢١٦-٢١٧

الاتحاد العربي للسياحة والفنادق: ٢١٦

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (٢٠٠٣):

١١، ١٤، ٤٣، ٤٧، ٧٣، ٧٨، ٨٣-

٨٤، ٨٦، ٩٩، ١١٢-١١٣، ١١٩،

١٤٢، ١٧١، ١٨٢، ١٩٤، ٢٠٨

أجهزة الرقابة: ٤٥، ٤٧، ١٤٣، ١٦٢، ١٨٨

أحداث لبنان (١٩٥٨): ٢١٥

إدارة المعارف: ١٩٣

أدوات القياس المقتنة: ١٨٧

الإرادة السياسية: ١٢، ١٧٢، ١٨٩-١٩٠

استراتيجيات مكافحة الفساد: ٢٥، ١٩١

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (اليمن):

١٧٣

الاستقرار السياسي: ١٣، ٥٧-٥٨، ١٠١،

١١١

استقلالية المجتمع: ١١

الإصلاح الاجتماعي: ١١

الإصلاح الإداري: ١٧٩، ٢١٦

الإصلاح الاقتصادي: ١١، ١٨٢، ١٩٥

إصلاح الجهاز الحكومي: ١٧٩

الإصلاح الحوكمي: ٦٥، ٧١، ١٢٦

الإصلاح السياسي: ١١، ١٨٢، ١٩٥

الإصلاح في لبنان: ٢١٦

الإصلاح المؤسسي: ٥١، ١٢٥، ١٨٢، ١٨٤

الاقتصاد غير الرسمي: ٥٥، ١٢٠

- مؤشر إدارة الحكم: ١٣، ١٠١ -

بوش (الابن)، جورج: ١٩٧

بياجيه، جان: ١٧٠

البيروقراطية: ١٠٢

بيروقراطية المؤسسة: ٢٠٧

- ت -

تجريم الرشوة: ٧٨

تجميع المعارف: ١٩٣

التحالف المصري للشفافية ومكافحة الفساد

(أمل): ١٥٥

تحسين الحوكمة: ٦١

تراكم المعرفة: ٢٠٠

التسامح مع الفساد: ١٧١

التضخم: ٣٨

التعددية السياسية: ٥٨

تعزيز الديمقراطية: ٢٦

تعزيز النزاهة: ١٠، ٢٦، ٨٦، ١١٢، ١٨٩،

١٩٤

تقدم التعليم: ٨٩

تكافؤ الفرص: ٦٦، ١٣٢، ١٣٦، ١٥٩

التنافسية: ١٨٢

التنمية المستدامة: ١٩، ١٢٦

التنمية المستدامة في الأقطار العربية: ١٢٦

- ث -

ثقافة الفساد: ١٩٠

الثقافة المجتمعية: ٨٤-٨٥، ١٧٩

ثقافة المحاسبة: ١٤

ثقافة المساءلة: ١٤

الثقافة المساندة للفساد: ٨٣

الثقافة المضادة للفساد: ٨٣

ثقافة مناهضة الفساد: ١٩٠

ثقافة النزاهة: ١٤، ٨٠

- ج -

جامعة الدول العربية: ٨٦، ٢١٦

جمعية الشفافية الكويتية: ٢٧، ٦٥، ٧٤، ١١٠،

١١٦، ١٩٩

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: ٩٣

الجمعية المغربية لمحاربة الرشوة: ٦٨

جودة التدخل: ٥٧-٥٨

- ح -

الحريات السياسية: ٥٥، ١٠٢

حريات الصحافة: ١٠٢

الحريات المدنية: ١٠٢

حرية الرأي: ٥٧-٥٨

حرية المساءلة: ٥٧-٥٨، ١١١

حسن، أروى: ٢٧، ٧٩، ٨٧، ٩٣، ١٠٨،

١١٠، ١٧١، ١٨١، ١٩٦، ١٩٩-٢٠٠،

٢٠٩

الحص، سليم: ١٧، ٢١، ٢٣، ٧٥

حق الغير في المعرفة: ١٣٢

حقوق الإنسان: ٧٦، ١٧١

الحكم الرشيد: ٧٥

الحكم الصالح: ٢٦، ٧٥، ٨٦، ١٢٥-١٢٦،

١٩٥

الحكومة الإلكترونية: ١٠٧

الحكيم، مجيبي: ٧٤، ٧٦-٧٧، ١١٤، ١٢٨،

٢١٥، ٢١٧

حدوسة، هبة: ١٨٣

الحوكمة (أو الحكم الصالح): ٣١، ٤٢، ٤٥،

٤٨، ٥٧-٥٩، ٦١، ٦٥، ٨٦، ٨٩،

١١١، ١٢١، ١٢٥-١٢٦، ٢٠٩

الحوكمة في الدول العربية: ٩-١٠، ١٢، ٤٢،

٥٠، ٦٨-٧١، ١٧٨، ١٨٣

- خ -

الخصخصة: ٤١، ٥٩، ٦٤

خياط، عامر: ١٧، ٢٦-٢٧، ٧١، ٨٥، ٨٩،
١١٠، ١١٩، ١٢٥، ١٢٨، ١٦٢، ١٦٤،
١٦٦، ١٧١، ١٨٩، ١٩٤، ١٩٦، ١٩٨،
٢١٤، ٢١٧-٢١٨

- د -

درويش، أحمد: ١٠٧، ١٢٢
الدول الريفية: ٧٥
ديغول، شارل: ٢١٥
الديمقراطية: ١١، ١٤، ١٩، ٢٣-٢٦، ٨٦،
٨٩، ١٠٢، ١٢٦، ١٤٧، ١٦٧، ١٧١،
١٨٥

الديمقراطية في فلسطين: ١٤٧

- ر -

الرأسمالية: ٧٥
الرشوة: ١٣، ٣٦
الرقابة على الإيرادات: ١٨٨

- س -

السعد، فؤاد: ٢١٦
سليم، أحمد: ٢٧، ٨٤، ١٥٣، ١٦٣، ١٦٥،
١٦٨، ١٧٨، ٢٠٣-٢٠٤، ٢١١-٢١٤
سميث، آدم: ١٦٩
سيادة القانون: ٥٧-٥٨، ٦٠، ١١١

- ش -

الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد:
١٩٤
شركة «ألفا» للإحصاءات (Alpha): ١٣٩،
١٤٢
الشعبي، عزمي: ٢٨، ٨١، ٨٦، ٩٩، ١١٦،
١١٩-١٢٠، ١٢٤، ١٣٩، ١٤٧، ١٦٢-
١٦٣، ١٦٦، ١٦٧، ١٨٩-١٩٠، ١٩٦،
٢٠٦، ٢٠٨، ٢١٢-٢١٣، ٢١٧
الشفافية: ١٤، ٣١، ٣٥، ٤٩، ٧٩، ١٠٥،
١١٩، ١٢٧، ١٣٢، ١٥٥

شفافية إجراءات العمل: ١١
الشفافية في الانتخابات: ١٨٨
الشمري، صلاح: ٢٧، ٨٠، ٩٣، ١١٦،
١٢٣، ١٦٥، ٢١١-٢١٢، ٢١٤

شهاب، فؤاد: ٢١٦

الشيخ داوود، عماد: ٢٨، ٧٩، ١٠١، ١١١،
١٢١، ١٢٤، ١٩٠، ٢٠٨
الشيوعية: ٧٥

- ص -

الصاوي، علي: ٢٠٧
الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي
والاجتماعي: ١٢٥، ٢١٦
صندوق النقد الدولي: ١٢٦
صندوق النقد العربي: ١٢٥

- ع -

عاشور، أحمد صقر: ٩، ٢٥-٢٧، ٢٩، ٧١-
٧٢، ٧٤-٧٥، ٧٧، ٨١-٨٢، ٨٤-٨٥،
٩٤، ١١٨، ١٢٠، ١٢٤، ١٤٣، ١٦٢،
١٦٤، ١٦٧-١٦٨، ١٧٥، ١٨٥-١٨٦،
١٨٩، ١٩١، ١٩٤-١٩٦، ١٩٨-٢٠٠،
٢٠٣-٢٠٤، ٢٠٨، ٢١٠، ٢١٤، ٢١٨
عباس، محمود: ٢٠٤
عبد الله، عبد الله: ٢٨، ٧٧، ١١٢، ١٧٣،
١٩٣-١٩٤، ٢٠٨

العدالة: ١٨٢

عدوي، عصام: ٢٨، ٧٨، ١٠٥، ١١١،
١١٧، ١٢٢، ١٦٧-١٦٨، ١٨٥، ٢٠٤

عرفات، ياسر: ٢٠٤

العمل العربي المشترك: ٢١٢
عملية تنظيف المعلومات: ١٥١
عملية جمع المعلومات: ١٤٩
عورتاني، فيصل: ٢٨، ٨٩، ١١٥، ١٤٧،
١٦٣-١٦٤، ٢٠٤، ٢٠٧، ٢١٥

العولمة: ١٧١، ١٩٦

- غ -

غالتونغ، فريديريك: ٩٤

الغزالي، صلاح: ٢٧، ٧٣، ٧٨، ٩٣، ١١٠،
١٣١، ١١٥

غياب تداول السلطة: ١٢٠

غياب الديمقراطية: ٨٩، ١٦٧

غياب الفصل بين السلطات: ١٢٠

غياب المحاسبة: ١٤، ٢٢، ٧٧، ١٢٧

غياب المساءلة: ١٤، ٢٢، ٧٧، ١٢٧

- ف -

فارس، بشر: ٢٧، ٧٦، ١٢٠، ١٧١، ١٩٦،
٢١٠

فاعلية الحكومة: ١٣، ٥٧-٥٨، ١٠١، ١٠٤

فخرو، علي: ٢٣

الفساد: ٨، ١١، ١٣، ١٥، ١٩، ٣١، ٣٣-

٣٤، ٣٧، ٤٢-٤٤، ٤٩-٥٠، ٥٧-٥٩

٦١، ٦٥، ٦٧، ٦٩، ٧١، ٧٧، ٧٩

٨٢، ٨٩، ١٠١، ١٠٤، ١٢٠، ١٥٣

١٥٥-١٥٦، ١٥٨-١٥٩، ١٦١، ١٧١

١٧٩-١٨٠، ١٩٦، ٢٠٩، ٢١١، ٢١٨

الفساد الإداري: ٣٦، ٣٩، ٤١، ٤٥-٤٦

٦٦، ١٥٣، ١٥٥، ١٦٧، ١٦٩

الفساد الاقتصادي: ٣٧-٣٨، ٤٠، ٤٦

فساد اقتناص الدولة: ٣٧، ١٢٠، ٢٠٣

فساد اقتناص المنظمات: ٢٠٣

الفساد السياسي: ١٩، ٣٦-٣٧، ٤٠، ٤٥

١٢٧، ١٤٤، ١٦٩، ١٧٩

الفساد الصغير: ٣٦، ٤٠-٤١، ٥٤-٥٥، ٦٣

١٢٠، ١٤٣، ١٦٩

الفساد في التشريع: ١٦٧

الفساد في التعليم: ١٨٠

الفساد في الحكومة اللبنانية: ٢١٥

الفساد في الخدمات: ١٨٠

الفساد في الدول العربية: ٣١، ٤٢، ٦٥

الفساد في الصحة: ١٨٠

الفساد في فلسطين: ١٤، ١٤٠-١٤١، ١٤٤،
١٦٢، ٢١٢

الفساد في مصر: ١٥٥

الفساد في اليمن: ١٥٧

الفساد القطاعي: ١٨٠، ١٩٩

الفساد الكبير: ٣٦، ٤١، ٥٤، ٦٤، ١٢٠،
١٥٩، ١٦٩

الفساد المالي: ١٩، ٣٧-٣٨، ٤٦، ٧٧، ١٦٩

فساد ممارسة النفوذ على إصدار القوانين واللوائح
والأنظمة: ٢٠٣

- ق -

قاعدة بيانات البنك الدولي عن الحوكمة: ٥٧

١٢٢، ١٦٨، ١٨١

قضية المنهج والقياس: ١٨١

القطاع الأهلي: ١٣، ٣٩، ٦٧، ١٠٥-١٠٦

القطاع الخاص: ١٣، ٣٧-٣٩، ٤١، ٥٠

٦١، ٦٧-٦٨، ٧٦-٧٨، ٨٧-٨٨، ٩٤

١٠٥، ١١٥، ١٢٤، ١٢٦، ١٣٢، ١٥٩

١٧٢

القطاع العام: ١١، ٣٨، ٦٧، ٧٦-٧٨، ٨٨

٩٤، ١١٠، ١٣٢، ١٥٩

قياس الاستعداد المؤسسي: ٤٩، ١٥٩

قياس الديمقراطية: ٨٩

قياس الفساد: ٧-٩، ١١-١٢، ١٥، ١٧

١٩، ٢٤-٢٥، ٢٩، ٣٣، ٤٣-٤٤، ٤٦

٤٨-٤٩، ٥٩، ٦٣-٦٥، ٧٠، ٧٢-٧٣

١٤٦، ١٢٢، ١١٤، ٨٦، ٧٧-٧٦

١٦١، ١٦٦، ١٨٥، ١٩٢، ٢١٠-٢١١

قياس النزاهة: ١٢، ٧٠

قيم النزاهة: ٩، ١٤٠

- ك -

الكفاءة: ١٨٢

كوفمان، دانيال: ٥٧

- ل -

لجنة النزاهة والشفافية (مصر): ١٠٦

لو بريه، لويس (الأب): ٢١٥

- م -

مبادئ الشفافية: ١٤٠

مبدأ «الاختيار والانتقاء»: ١٩٦

متوسط الدخل: ٥٥

المجتمع المدني: ١٥، ٤١، ٥٩-٦٠، ٧٤، ٧٩-

١٠٦-١٠٥، ١٠٣، ٩٩، ٨٦، ٨١

١٠٨-١١١، ١١٣-١١٤، ١١٩، ١٧٢-

١٧٣، ١٨٣، ١٨٧، ٢٠١، ٢٠٨

مجموعات التركيز: ٢٠٥

المراقبة المباشرة: ٢٠٥

مرزوق، محسن: ١٧-١٨، ٢٣، ٢٦، ٢٨،

٨٥، ٨٨، ١٨٣، ١٩١، ١٩٤-١٩٥،

١٩٧-١٩٨، ٢٠٠، ٢٠٢، ٢٠٥، ٢٠٨،

٢١٠-٢١١، ٢١٤، ٢١٨

مركز التنمية الدولية: ١٠٢

مركز الدراسات الاستراتيجية (الجامعة الأردنية):

٦٧، ١٥٦

مركز دراسات الوحدة العربية: ٢١٠

المساءلة الديمقراطية: ١٠٢

المسوحات الأسرية: ١٣

المشاركة السياسية: ١٠٢، ١٨١، ٢١٥

مصر

- مجلس الوزراء

-- مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار:

٦٦، ١٥٣، ١٥٥

مفهوم الحوكمة: ٤٢

المقابلات العميقة: ٢٠٥

المقابلات نصف المهيكلة: ٢٠٥

مقومات النزاهة: ٥٠، ٦٩، ٢٠١

مكافحة الفساد: ٧، ٩-١٥، ١٨، ٢٢-٢٣،

٢٥-٢٨، ٣١-٣٣، ٤١-٤٣، ٤٧-٤٨،

٥٠، ٦٠-٦١، ٦٣، ٦٥، ٦٧-٦٩، ٧٣،

٧٦، ٧٨، ٨٠-٨٤، ٨٦-٨٧، ٨٩، ٩٧،

٩٩، ١٠١، ١٠٥، ١٠٨، ١١٢-١١٤،

١١٧-١١٩، ١٣١، ١٣٣، ١٣٩، ١٤٢،

١٤٤، ١٥٥، ١٥٧-١٥٨، ١٦٢، ١٧١-

١٧٣، ١٧٧، ١٧٩-١٨٠، ١٨٢، ١٨٤-

١٨٥، ١٨٧-١٩١، ١٩٣-١٩٥، ١٩٨-

١٩٩، ٢٠٢، ٢٠٤-٢٠٨، ٢١٨

ممارسات الفساد: ٣٥-٣٦، ٣٨-٣٩، ٤١،

٤٤-٤٥، ٥٠، ٥٣، ٦١، ٦٤، ٦٧،

١٢١، ١٧٨-١٧٩

المنتدى الاقتصادي العالمي: ٤٨، ١٨١

المنظمات الأهلية: ٦٨، ٧٩، ١٤٠، ١٦٣-

١٦٤، ١٨٩

منظمات العمل الأهلي: ١٩٠

منظمة «برلمانيون عرب ضد الفساد»: ٣١،

١١٩، ١٥٥، ١٥٧

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD):

١٨، ٩٦

منظمة الشفافية الدولية: ١٣، ١٧-١٨، ٢٧،

٣١-٣٢، ٤٨، ٥٠، ٥٣-٥٤، ٥٧، ٦٢-

٦٣، ٦٥، ٦٨، ٧٦، ٨٣، ٨٧-٨٨، ٩٣-

٩٥، ٩٧، ١١٠، ١١٤، ١١٧، ١٢٠،

١٢٢-١٢٣، ١٨١-١٨٢، ١٨٦، ١٨٩،

١٩١، ١٩٧، ١٩٩، ٢٠٦-٢٠٧، ٢٠٩

- البارومتر العالمي للفساد: ١٣، ٦٢-٦٣،

٩٧-٩٨، ١١١

- مؤشر إدراك الفساد (CPI): ١٠، ١٣،

٣١، ٥٣-٥٦، ٨٤، ٩٣-٩٥، ٩٧-٩٩،

١١٠، ١١٧، ١٢٠، ١٢٢-١٢٤، ١٣٢،

١٧١، ١٨١، ١٨٤-١٨٥، ١٩١، ١٩٧،

٢١٣

المؤشر العالمي للنزاهة: ٦٠، ١٢٢
مؤشر مدركات الإصلاح في الجهات العامة
(الكويت): ١٣-١٤، ٦٦، ١١٠، ١٣١،
٢١١
المؤشرات التقديرية غير المتحيزة (Unbiased
Indicators): ١٥٠
مؤشرات الحريات: ١٨١
مؤشرات الحوكمة (البنك الدولي): ٥٦، ٥٨،
١٠٣، ١١١، ١٢٠، ١٢٢-١٢٣، ٢١٠
مؤشرات الديمقراطية: ١٨١
مؤشرات المشاركة السياسية: ١٨١

- ن -

الندوة البرلمانية العربية حول اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الفساد (٢٠٠٥): القاهرة: ٨٦
ندوة الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية
(٢٠٠٤): بيروت: ١٩٠، ٢١٠
ندوة المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة
للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار
العربية (٢٠٠٦): بيروت: ١٩٥
النزاهة: ٩-١٠، ١٢، ٤٢-٤٣، ٥٠، ٦٨-
٧١، ٨٦، ١٧٨، ١٨٢-١٨٣، ١٩٥
نسبة الفقر: ٥٥
نصر، سليم: ١١٩
نصيب الدولة من الاستثمار الأجنبي المباشر: ٥٥
نظام النزاهة الوطني: ١٠-١١، ١٣، ١٥، ١٤٣
نظم المساءلة: ٩

- ه -

الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد (اليمن):
١٧٣

- و -

واكيم، نجاح: ٢٠٩
ورشة العمل الإقليمية حول حماية الشهود
والمبلغين (٢٠٠٩): الرباط: ١٩٤

- مؤشر دافعي الرشوة: ٦٢، ٩٥-٩٧،
١١١
المنظمة العربية لمكافحة الفساد: ٧، ١٥، ١٨،
٢٢-٢٣، ٢٥-٢٧، ٣١، ٣٣، ٧٣، ٨٩،
١٠١، ١٣١، ١٧٧، ١٨٠، ١٨٥، ١٨٨-
١٨٩، ١٩١، ١٩٣، ١٩٥، ١٩٨، ٢٠٢،
٢٠٦-٢٠٧
منظمة غالوب (Gallup): ٤٨، ٦٣، ٩٥، ١١١
منظمة ميلانيوم تشالنغ كاونت: ١٩٧
منظمة النزاهة العالمية: ٥٩، ٦٥، ١١٤
منظومة الحوكمة: ٩، ١٢، ٣٢-٣٣، ٤٢،
٤٥، ٥٨، ٦٩
منظومة النزاهة الوطنية: ٥٠
منهج أعمدة النزاهة: ١٨٢
منهج المسح الميداني: ٦٩، ١٥٧
منهجية قياس الفساد: ٧
الموارد الثانوية: ٢٠٥
المؤتمر الإقليمي لإطلاق مشروع دعم تطبيق
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
(٢٠٠٨): البحر الميت: ١١٩
موزة بنت ناصر المسند (الشيخة): ٢٣
المؤسسات الخاصة: ٢٠٣
المؤسسات العامة: ٢٠٣
مؤسسات المجتمع المدني: ١٥، ١٠٥-١٠٦،
١٠٨-١١٠، ١٨٧
مؤسسة بيت الحرية (Freedom House
Foundation): ١٠٢، ١٢٢، ١٨١
مؤسسة التراث (Heritage Foundation):
١٠٢، ١٢٢، ١٨١
المؤسسة الدولية للنظم الانتخابية (IFES): ١٤٤
المؤسسة العربية للديمقراطية: ٧، ١٧-١٨،
٢٢-٢٣، ٢٦-٢٨، ٣٣، ٧٣، ٨٥، ٨٩،
١٠١، ١١٩، ١٣١، ١٧٧، ١٨٥، ١٩٣،
١٩٨، ٢٠٦، ٢١٨
مؤشر الديمقراطية الفلسطينية: ١٤، ١٤٧

يضم كتاب «مؤشر الفساد: إشكاليات القياس والمنهجية في الأقطار العربية» بين دفتيه الأبعاد والوقائع الكاملة للحلقة النقاشية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد، وبمشاركة المؤسسة العربية للديمقراطية في فندق «كراون بلازا» في بيروت يومي ١٥ - ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٩. وقد شارك في هذه الحلقة عدد من الخبراء من عدة أقطار عربية، إضافة إلى بعض الفعاليات البحثية والأكاديمية ممن يمثلون مختلف الاتجاهات السياسية والاقتصادية والفكرية والثقافية المهتمة بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والحكم الرشيد في الأقطار العربية.

إن تخصيص المنظمة العربية لمكافحة الفساد هذه الحلقة النقاشية للبحث في موضوع مؤشر الفساد، وإشكاليات قياسه ومنهجيته المتعددة والتنشئة في الأقطار العربية، يأتي في سياق نشر وعي مكافحة الفساد، وضرورة مواكبة ذلك المجهود لإيجاد البيئة المحفزة للتحويل الديمقراطي في أقطار الوطن العربي. والطلاقاً من هذا الاعتبار جرى عقد هذه الحلقة النقاشية بالمشاركة مع «المؤسسة العربية للديمقراطية» التي ضمت عدداً من الخبراء المتميزين، للبحث في تطوير منهجية لقياس الفساد، مبنية على تعريف وتحديد لتلك الظاهرة وتحدياتها التي تعكس خصوصياتها في أقطارنا العربية، بما يمكن من مقارنة قياسها بشكل موضوعي. له جانب كمي، يتجاوز الاعتماد حصراً على الأبعاد الإدراكية. مع الإشارة إلى أن الهدف الأساسي لهذه الحلقة النقاشية كان مرتبطاً بفكرة تحقيق الشراكة الاستراتيجية الشاملة التي تسعى المنطقتان إلى تحقيق أهدافهما المشتركة في مكافحة الفساد وتحفيز التحوّل الديمقراطي في أقطارنا العربية.

وتأمل المنظمة العربية لمكافحة الفساد من خلال ما يحتويه هذا الكتاب من بحوث ونقاشات أن يكون مرجعاً لكافة الباحثين والمهتمين في الأقطار العربية، سواء لتأدية شموله ومراجعته العلمية والتفدية لواقع الفساد ومؤثراته وإشكاليات قياسه في الأقطار العربية أو من خلال تقييمه للمؤشرات والمبادرات والدراسات الدولية والعربية كمنطلق إلى تأسيس بلورة رؤية واضحة لإنشاء مؤشر لقياس الفساد في أقطارنا العربية، الذي يشكل تحقيقه عنصراً أساسياً ضمن استراتيجية التصدي ومكافحة آفة الفساد، وكجزء لا يتجزأ من مسار الجهود الإصلاحية التي نضبو إلى تحقيق مصالح وازدهار أقطارنا العربية.

الطبعة الأولى

المن: ٨ دولارات
أو ما يعادلها

ISBN 978-9953-0-1508-8



9 789953 015088

المنظمة العربية لمكافحة الفساد

The Arab Anti-corruption Organization

بناية هيئة النهضة - الطابق الخامس

شارع الامير محمد السادس

من صفا ١١٣، ١٠٩١١، بيروت، لبنان

هاتف: (+961 1) 738003، فاكس: (+961 1) 738000

البريد الإلكتروني: info@arabanticorruption.org

الموقع الإلكتروني: www.arabanticorruption.org

توزيع: مركز دراسات الوحدة العربية